L'ÉTAT SUBSIDIAIRE

Ingérence et non-ingérence de l'Etat :
le principe de subsidiarité
aux fondements de l'histoire européenne

par

Chantal Millon-Delsol

PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

Pour Constance

ISBN 2 13 043974 8
ISSN 0989-4462

Dépôt légal — 1re édition : 1992, janvier

© Presses Universitaires de France, 1992
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

INTRODUCTION

L'histoire politique, économique et sociale de l'Europe en ces deux derniers siècles se trouve largement dominée par une question majeure : celle du rôle de l'Etat. Les pays européens oscillent du libéralisme au socialisme, ou inversement, en des allées et venues qui traduisent l'incapacité, non pas à résoudre — car que peut-on « résoudre » en ces matières ? —, mais à dominer cette question primordiale. La séduction exercée par le marxisme et par le socialisme étatique sur les opinions occidentales jusqu'à ces toutes dernières années s'explique en partie par la conviction, largement partagée, qu'il n'existerait pas d'alternative au libéralisme sinon celle de l'étatisme. Les défenseurs de la démocratie pluraliste s'inquiètent de voir le développement des droits-créances engendrer le dirigisme et remettre en cause, inéluctablement, les droits-libertés qu'il s'agissait pourtant de concrétiser. L'enflure de l'Etat-providence laisse croire à un processus fatal tendant de plus en plus à nier la démocratie elle-même.

L'idée de subsidiarité s'inscrit dans cette problématique inquiète. Elle vise à dépasser l'alternative entre le libéralisme classique et le socialisme centralisateur, en posant différemment la question politico-sociale. Elle légitime philosophiquement les droits-libertés, et revient aux sources des droits-créances supposés avoir été détournés de leur justification première. Elle parvient à l'accord viable d'une politique sociale et d'un Etat décentralisé, en payant cet assemblage paradoxal de deux renoncements : elle abandonne l'égalitarisme socialiste au profit de la valeur de dignité; elle abandonne l'individualisme philosophique au profit d'une société structurée et fédérée.

L'idée de subsidiarité ne recueille guère d'écho chez les modernes. Elle rappelle un principe de droit administratif, donc relégué dans les manuels techniques. Plus généralement, elle est connue par les spécialistes et les amateurs de la doctrine sociale de l'Eglise : elle a revêtu sa forme actuelle au XIX^e^ siècle, dans un

contexte sociologique et politique qui n'est plus. Elle répondait à des nécessités de circonstances : d'où sa tonalité apparemment très historique. Plus tard, elle a subi des avatars sans gloire. Ce qui a contribué encore à la reléguer dans les placards des pensées anciennes, voire des vieilles erreurs.

Nous voudrions montrer ici, à rebours, que cette idée est à la fois neuve et importante. D'abord, elle sous-tend nombre de politiques européennes actuelles, parfois nommément, ailleurs à l'insu de leurs acteurs. Les fédéralismes européens s'en réclament expressément. Le Parlement européen, à travers les discours de ses dirigeants, réclame que le principe de subsidiarité soit posé en principe fondateur de la politique européenne de l'avenir. Et toutes les tentatives engagées ici ou là pour faire reculer l'Etat-providence — décentralisations régionales, élargissement du mécénat, responsabilisation des citoyens dans le domaine de la santé ou de l'éducation — agissent en son nom, même s'il n'est pas pour autant nommé. Par ailleurs, la subsidiarité représente, plus loin que ce principe énoncé par Ketteler puis par Pie XI, une idée politique et sociale spécifiquement européenne, portée depuis les origines par toute notre tradition.

Dans le vocabulaire latin, le *subsidium* signifie une réserve, et plus concrètement une troupe de réserve : un appoint en cas de besoin.

Le secours vient combler un manque. Il ne s'exerce pas sans l'appel d'un besoin. Ce n'est pas secourir que de venir proposer une aide superflue. On secourt celui qui ne se suffit pas. Mais cela ne signifie pas le remplacer. On tire de l'eau celui qui se noie : il ne s'agit pas ensuite de le porter, une fois sur la berge.

L'idée de subsidiarité concerne le rôle de l'autorité en général, et pas seulement de l'autorité de l'Etat. Elle réclame que, dans la société, aucune autorité ne déborde de sa sphère de compétences. On dira que le plus difficile consiste justement à définir cette sphère de compétences. Celle-ci est limitée par les compétences de l'autorité dite inférieure — non pas en valeur, mais en étendue et en puissance. Une autorité quelconque ne doit s'exercer que pour pallier l'insuffisance d'une autorité plus petite. Si cette insuffisance est avérée, elle a par contre non seulement le droit, mais le devoir de s'exercer.

La subsidiarité ramène ainsi au terme plus connu de suppléance, sans lui être strictement identifié. L'autorité supplée aux déficiences d'un acteur. Il s'agit de suppléance au sens d'ajouter, de compléter, et non au sens de remplacer — comme dans l'expression « suppléer un absent ».

Il s'agit donc d'une manière particulière de concevoir le rôle de l'autorité en général, et spécialement l'autorité politique. Le principe est normatif. Il indique ce que doit être l'autorité, quelle est sa raison d'être, à quelle exigence elle répond, à quelle finalité elle court. On peut concevoir l'autorité d'autres façons, dont

l'histoire nous fournit des exemples sans nombre : ici l'autorité a pour fonction de créer un ordre à partir du chaos, là d'égaliser, ou de concrétiser n'importe quel système abstrait. Le fait de lui conférer un rôle de suppléance sous-entend une vision politique et sociale spécifique.

Face aux diverses conceptions de l'autorité, celle-ci suppose la relégation de l'autorité au second rang, mais qu'il ne faudrait pas traduire par n'importe quelle secondarité. Subsidiaire signifie aussi secondaire, mais non pas aléatoire. L'autorité n'est pas la « réserve », comme cette troupe de réserve dont on espère ne pas se servir. Elle est une suppléance dont la société a toujours besoin, mais dont elle a plus ou moins besoin en fonction de ses insuffisances. Trois idées complémentaires se conjuguent pour exprimer l'idée de subsidiarité :

— L'autorité est seconde en ce qu'elle ne tire sa nécessité que du besoin d'une autre instance. Elle n'a pas de finalité propre, et n'existe pas pour elle-même, mais concourt au développement social. Par là, elle prend rang de moyen. Mais elle est moyen obligé, non superfétatoire. Il ne s'agit donc pas de la croire seconde au sens où l'on pourrait s'en passer.

— L'autorité est supplétive parce qu'elle a pour premier rôle de pallier les insuffisances de la société, mais sans œuvrer à sa place dans les domaines où elle se suffit. Elle justifie d'abord son existence par l'existence du besoin de l'instance sociale.

— Enfin, l'autorité joue un rôle subsidiaire au sens de secours positif, qui peut aller au-delà des strictes insuffisances : cette fonction demeure la plus difficile à justifier et fut, depuis le XIXe siècle, largement controversée. En effet, l'autorité ne se contente pas de « boucher les trous ». Mais elle garantit en quelque sorte un supplément d'âme, si l'on veut bien entendre par là les moyens du bonheur le plus complet dont Aristote disait qu'il n'était possible que dans la cité. On peut se demander, dans une société individualiste, ce qu'aujourd'hui peut bien signifier ce bonheur supplémentaire, qui justifiera l'intervention de l'autorité étatique au-delà de la stricte suppléance — nous avons souvent le sentiment qu'aucun bonheur ne saurait exister en dehors de celui que l'on se forge dans la famille ou dans l'association volontaire de proximité. Ce bonheur a quelque rapport avec l'idée de bien commun, au sens où nous ressentons une joie particulière à vivre dans une société où les plus faibles sont non seulement sauvés de la misère, mais respectés, où le patrimoine commun est sauvegardé et renouvelé, où la réputation du chef de l'Etat à l'étranger est grande. En d'autres mots, où l'autorité se préoccupe non seulement de garantir le bien-être de chacun, mais de travailler à la plénitude de la société entendue comme communauté.

On aperçoit aussitôt que l'idée de suppléance et l'idée de secours ainsi définies se contredisent. La première réclame le respect des libertés aussi loin que possible, et appelle le devoir de non-ingérence de l'autorité. La seconde, à l'inverse, suppose l'ingérence de l'autorité à la fois pour garantir une sorte d'unité sociale et pour aider à l'organisation de liens solidaires. La première revendique la diversité reconnue à la fois comme essence et comme norme. La seconde, une communion vécue comme une fin, comme un projet. La première se nourrit de justice distributive, la seconde de justice sociale, les deux s'autodétruisant. Le principe de subsidiarité réunit pourtant ces antithèses, et les affirme conjointement. Il est le lieu d'un paradoxe, qu'il assumera d'une manière spécifique, et il n'existe que parce que ce paradoxe existe.

La compréhension de ce paradoxe requiert la délimitation du domaine, du champ dans lequel la subsidiarité veut s'appliquer. Naturellement, il s'agit du champ sociopolitique. Mais non pas de la politique au sens institutionnel du terme. Il ne s'agit pas de savoir comment le pouvoir acquiert ou conserve sa légitimité. Ni de discerner quel groupe privilégié peut en droit s'attribuer le pouvoir ou l'obtenir. Autrement dit, l'idée de subsidiarité se situe en dehors de la question du « régime » politique, et saurait d'ailleurs s'accommoder de presque tous, à l'exception de ceux qui la récusent par nature. Elle écarte la question du meilleur régime, qui traverse toute notre histoire depuis Homère — par exemple; le pouvoir doit-il être un ou pluriel ? La querelle entre la monarchie, l'aristocratie et la démocratie, et la solution sophistiquée du régime mixte, très en vue de Polybe jusqu'à Bodin, ne l'intéressent pas.

Le principe de subsidiarité aborde la question d'une autre manière. Il ne se demande pas où se trouve la légitimité du pouvoir, ni comment doit être composé le gouvernement : mais quelles sont les attributions du pouvoir ? Jusqu'où peut aller l'autorité ? Quel est son rôle ? Ce qui oblige à se demander pourquoi le pouvoir est nécessaire, et en vertu de quoi, et pour quelles tâches. L'essentiel sera de demander au gouvernement de jouer convenablement son rôle face à la société, quelle que soit par ailleurs la forme du gouvernement. Evidemment, certains gouvernements, tel le despotisme ou le totalitarisme, empêchent d'emblée de poser la question du rôle de l'Etat, puisque l'Etat y est tout. Mais l'ensemble des régimes n'entretiennent pas de rapports obligés avec le rôle qu'y joue l'Etat. Une monarchie peut être absolue, et diriger le moindre geste de ses sujets sans les laisser même penser un moment. Elle peut aussi régner sur une société constituée d'autonomies diverses, et n'utiliser son autorité que dans certains cas jugés nécessaires. Une démocratie, quoi qu'en pense le sens commun, ne laisse pas forcément les initiatives sociales se déployer librement. Il est plus de démocraties autocra-

tiques qu'on croit, et il ne suffit pas de voter pour demeurer libre, comme Tocqueville l'a brillamment démontré.

Le champ d'études et d'application sera donc la distribution des compétences, et la question du régime passera au second plan, jusqu'à être considérée parfois comme une affaire de circonstance et d'opportunité. A la limite, les théoriciens de la subsidiarité ne se situent pas seulement en dehors de la question institutionnelle traditionnelle, mais l'évincent par la mise en évidence d'une autre priorité. Si l'on considère l'individu ou le groupe social, peu lui importe après tout d'être gouverné par un roi ou par un président, ou par une assemblée de notables : il désire seulement prendre ses décisions comme il l'entend, sans qu'on vienne le restreindre plus qu'il ne faut; et, s'il en a besoin, être aidé au nom d'une solidarité de patrie. Pour cela, il lui faut des garanties politiques qui touchent au rôle et à la fonction des gouvernants plus qu'au critère de leur choix. Ainsi, l'idée de subsidiarité énonce un « mode d'emploi » des attributions de l'autorité en général, et de l'autorité politique en particulier.

L'intuition première est ici que la question du rôle de l'autorité — et par complémentarité, du rôle des acteurs sociaux — serait la principale et l'originelle question politique.

L'Europe vit depuis plus de deux millénaires — c'est-à-dire depuis le début de son histoire — sur une conception politique définie par Aristote : « art de gouverner des hommes libres ». Le gouvernement et la liberté ont tendance à s'autodétruire, et c'est pourquoi la politique est un art, commandé par la vertu de prudence — donc une affaire d'équilibre et de compromis entre des nécessités adverses. Mais entendre dans cette définition seulement l'idée que le gouvernement doit se faire obéir par l'adhésion et non par la contrainte — ou sous-entendre la seule liberté de participation — serait de courte vue. Liberté signifie aussi la capacité de vaquer à ses propres affaires, quand du moins celles-ci n'intéressent pas la société entière. En posant la question de cette façon, l'idée de subsidiarité semble, face à la liberté de participation, défendre ce que nous appelons la liberté d'autonomie. C'est bien en effet de cela qu'il s'agit, mais il ne s'agit pas uniquement de la liberté d'autonomie au sens moderne, au sens individualiste. L'idée de subsidiarité réclame de l'autorité suprême qu'elle ne s'ingère pas dans l'autonomie des groupes sociaux, à l'époque où la société est constituée de groupes et pas encore d'individus. Elle relate aussi l'histoire de la liberté d'autonomie, qui ne commence pas avec les théories du contrat ni avec les idées révolutionnaires, mais longtemps auparavant. Elle montre à quel point cette liberté est inscrite dans la généalogie de notre pensée. Elle dépeint l'évolution spécifique de la liberté d'autonomie, à travers le passage de la société-communauté à la société

civile moderne, de la société holiste à la société individualiste, de la société close à la société ouverte.

En même temps, en ne posant pas seulement le devoir de non-ingérence mais aussi le devoir d'ingérence, l'idée de subsidiarité fonde la liberté d'autonomie sous un ordre de justice sociale, ce qui constitue son paradoxe typique. La démocratie — ou plus généralement les pouvoirs limités ou partagés que nous avons inventés depuis plus de deux millénaires — répond à la nécessité d'harmoniser la liberté politique et l'ordre sécuritaire, par une synthèse institutionnelle d'équilibre précaire, mais enviable. Le principe de subsidiarité répond, lui, à la nécessité de faire cohabiter la liberté d'autonomie et l'ordre juste, en réclamant une synthèse différente, portant sur les fonctions dévolues au pouvoir suprême et aux pouvoirs en général. Les deux synthèses ne s'identifient pas, ni ne se recoupent forcément. Une démocratie peut fort bien correspondre avec un Etat-providence, comme l'histoire moderne le démontre chaque jour. Et l'Etat-providence représente l'adversaire principal de l'idée de subsidiarité, comme l'Etat despotique représente l'adversaire de la démocratie. L'Etat subsidiaire parvient à ses fins — harmoniser la liberté d'autonomie et un ordre social juste — par la maintenance et le développement d'une société formée d'autorités plurielles et diversifiées, c'est-à-dire en récusant l'individualisme philosophique. Le seul moyen de concilier les deux valeurs du paradoxe consistera dans la défense des libertés inégalement déployées, mais toutes déployées au maximum de leurs capacités; et à accepter que l'ordre juste soit garanti par les libertés elles-mêmes, dans la mesure de leur efficacité, l'autorité politique garantissant positivement ce qu'elles n'ont pu accomplir. La certitude première des partisans du principe est que toute société atomisée engendre l'Etat-providence, si elle réclame un ordre juste. On ne saurait à la fois sauvegarder la liberté, la justice et l'individualisme. Pour mettre fin à l'aporie, c'est l'individualisme qui doit être remis en cause. Il ne s'agit pas de récuser la société moderne telle que nécessairement elle est, mais de plaider pour une société vivante, du moins organisée si elle n'est plus, comme auparavant, organique. C'est pourquoi la notion de subsidiarité s'applique à toutes les autorités diverses qui se subordonnent et se superposent, et non seulement à l'Etat. L'Etat ne représente que l'autorité superlative, qualitativement différente des autres parce qu'investie de la souveraineté, soumise aux mêmes devoirs de réserve que les autres, mais à un devoir de secours plus grand, parce qu'englobant tous les secours qui n'ont pas été portés avant lui. Dans l'histoire, la subsidiarité est un principe d'organisation sociale qui devient par extension un principe d'organisation politique. L'extension de cette idée reflète le primat ontologique de la société sur l'Etat, résumé par l'ancien adage germanique : « L'homme est plus vieux que

l'Etat. » Naturellement, la réalité moderne fait que l'idée de subsidiarité s'applique aujourd'hui davantage à l'Etat qu'aux instances sociales proprement dites. Mais elle ne se justifie pas dans un pays dominé par la simple dichotomie individu/Etat : ici, ou bien le désir d'un ordre juste installe l'Etat-providence, ou bien l'indifférence à l'ordre juste — si la justice sociale n'a pas de légitimation, comme chez Hayek — relègue la notion de subsidiarité dans sa définition négative de non-ingérence, comme chez les libéraux du XIXe siècle.

Le problème posé ici est donc politique, mais il ne s'agit pas de la problématique despotisme / pouvoir partagé ou limité, mais de la problématique Etat libéral / Etat-providence. Le lieu du discours est donc davantage social ou économique que politique au sens institutionnel. C'est bien dans le débat entre le libéralisme économique et le socialisme que s'exprime pour la première fois le principe dans sa dénomination actuelle, au milieu du XIXe siècle. Et l'Eglise catholique, qui en invente le vocable — mais non l'idée — s'en sert dans la recherche d'une voie différente des deux voies officielles de l'époque, comme fera l'ordo-libéralisme allemand du début du XXe siècle. Aujourd'hui, étant donné les avatars du mot socialisme et sa prodigieuse propension à la métamorphose, il faut bien admettre que ce vocable est devenu impropre à l'utilisation dans une discussion théorique. Le socialisme du XXe siècle a démontré son incapacité à évoquer une signification stable, puisque tous les socialismes se diluent inévitablement soit dans le marxisme, soit dans l'économie de marché, après une courte période de funambulisme. Depuis qu'il a révoqué sa signification première d' « étatisation des moyens de production et d'échanges », le socialisme est devenu un produit instable au sens chimique du terme. Contraint d'intégrer l'économie de marché pour ne pas défendre les erreurs totalitaires, il a littéralement abandonné le terrain politique pour devenir une sorte de morale, en dépit de ses prétentions à occuper le terrain des idées proprement politiques. Dans sa forme moderne, il faudrait plutôt l'identifier à l'Etat-providence. L'idée de subsidiarité énonce une autre solution dans le combat entre l'Etat-providence et l'Etat libéral — si l'on entend ici le libéralisme économique au sens classique du terme. Elle échappe aux critères de l'un et de l'autre, et fait voler en éclats les présupposés idéologiques, ce qu'exprimaient bien les ordo-libéraux en disant : « privatisation autant que possible, nationalisation autant que nécessaire ». La dialectique du possible et du nécessaire rappelle la difficulté de conciliation entre la liberté désirable et l'ordre nécessaire — et mal aimé — dans la démocratie. Ici, elle entend la difficulté de concilier la liberté d'autonomie et l'ordre juste, qui apparaît désirable au second degré. Les valeurs posées ici ne sont pas rationnelles au sens de la philosophie des Lumières, mais fondées ontologiquement. Le principe de subsidiarité, même s'il s'applique concrètement dans

des structures modernes comme la structure fédérative, et chez des nations aujourd'hui assez dépourvues d'idéal religieux, ne peut renier ses racines thomistes : la norme éthique n'y est qu'un prolongement de l'être, et non un idéal abstrait à promouvoir dans un schéma volontariste. Il ne s'agit pas de poursuivre la concrétisation d'un meilleur être donné pour modèle — les hommes doivent devenir, ou redevenir, libres ou égaux —, mais de gouverner des hommes ès qualités, c'est-à-dire dignes, la dignité incluant les autres valeurs et en quelque sorte les relativisant. Ici, les valeurs de liberté, d'égalité ou de justice ne reçoivent pas de contenu donné une fois pour toutes, mais s'adaptent à une situation. Ce sont des valeurs en situation, qui se coordonnent en vue de la plus grande dignité concrète possible dans une société déterminée.

Le principe de subsidiarité apparaît au premier abord tiré de la doctrine de l'Eglise, qui le promeut et le défend depuis un siècle. Sans doute est-ce Mgr de Ketteler qui l'a nommé le premier, à la fin du XIX^e siècle, et Pie XI lui a donné sa forme actuelle dans *Quadragesimo Anno* en 1931. Il est donc tributaire d'une vision sociale issue à la fois du christianisme et de la néo-scolastique, et on verra plus loin quels genres de déboires il devait subir, et à quelles transformations importantes il allait se voir contraint. L'idée ne demeure pourtant pas, loin de là, spécifique à une doctrine d'obédience religieuse. Elle s'impose au courant solidariste puis personnaliste, et devient le pivot central du néo-libéralisme allemand. Elle informe la société allemande d'avant et d'après le III^e Reich, et le fédéralisme suisse la reconnaît comme l'idée fondatrice de son organisation sociopolitique. Après la seconde guerre mondiale, elle fait son entrée dans les constitutions fédérales, et donne lieu à des débats politiques. Aujourd'hui, elle apparaît au Parlement européen. Il faut croire que la faillite des grands systèmes de pensée, qui privilégiaient une seule valeur au détriment des autres, rend désirable et possible une philosophie sociale d'adaptation et de réalisme, comme elle appelle une politique de la prudence au sens grec — c'est-à-dire une politique de la finitude —, remplaçant les politiques de la perfection. Toute valeur privilégiée et rationalisée est finalement réductrice : c'est ce dont les idéologues repentis viennent de s'apercevoir. Quand ces derniers n'adoptent pas une attitude négative vis-à-vis de toute valeur, une sorte de pyrrhonisme pour éviter la perversion des valeurs, ils rejoignent sans le savoir l'idée aristotélicienne et thomiste selon laquelle la norme n'est autre que la réalisation de l'être.

Les efforts entrepris pour rendre aux acteurs sociaux leur autonomie dans les pays occidentaux, après des périodes de socialisation, ne correspondent pas en général à un retour du libéralisme classique, mais à une volonté de synthèse des valeurs divergentes, en dehors des schémas idéologiques post-révolutionnaires.

Il reste que l'Etat-providence s'impose, surtout dans les pays latins, comme un modèle hérité des anciennes systématisations. Et ceci pour deux raisons. La première est la persistance de la valeur d'égalité conjuguée avec la crainte persistante des méfaits de la liberté économique sans limites — les pays occidentaux ont connu les méfaits du libéralisme mais non pas ceux de l'égalitarisme brutal. La seconde est la réalité de l'individualisme sociologique, qui par nature développe l'Etat-providence. Après le déclin des grands systèmes, au prochain siècle le débat politique et social s'organisera probablement autour de l'antithèse entre l'Etat-providence et l'Etat subsidiaire.

Quoique née au XIX^e siècle sous la dénomination actuelle, l'idée de subsidiarité prend sa source aux origines de la pensée politique européenne. Elle trouve ses fondements à la fois dans l'esprit grec, dans la philosophie chrétienne médiévale et dans la vision germanique de la société. Depuis Aristote, le pouvoir tire sa légitimité de son rôle de suppléance. La société ancienne et médiévale est articulée, régie par des contrats et ordonnée par des distributions de compétences. Les acteurs sociaux sont partie prenante dans la réalisation de l'intérêt public, parce qu'ils sont censés à la fois capables de cette tâche et finalisés à elle par la valeur du projet commun. Quand l'Etat apparaît, on lui demande de suppléer aux défaillances et de symboliser les finalités qui sont à tous, sans se mêler de celles qui sont à chacun.

Le principe de subsidiarité hérite d'une philosophie de l'action libre — qui ne s'identifie pas à l'idée moderne de liberté —, d'une philosophie de la personne, d'un éloge de la diversité sociale et de la cohésion sociale. Il passe à côté des idéologies modernes en les critiquant pour leurs excès et en prophétisant leur décadence. Au XX^e siècle, il intègre les développements contemporains de la liberté. C'est une sorte de concept achevé, alourdi par l'histoire qu'il résume : celle de la question du rôle de l'Etat.

CHAPITRE I

La notion d'insuffisance en politique

Nous avons tendance à considérer la cité grecque comme oppressive, à cause de la contrainte de pensée qui s'y exerçait. Le procès de Socrate, le chapitre édifiant sur l'éducation dans la *Politique* d'Aristote sous-entendent un pouvoir privateur d'autonomie, même dans le cadre d'une démocratie inventive. Pourtant, si la liberté ancienne ne peut s'identifier avec la nôtre, bien des écrits politiques grecs démentent que le pouvoir serait là pour autre chose que pour pallier les insuffisances de la société. C'est cette notion d'insuffisance, avec les conséquences qu'elle engendre, qui nous intéresse ici.

La société décrite par Aristote se compose de groupes emboîtés les uns dans les autres, dont chacun accomplit des tâches spécifiques et pourvoit à ses besoins propres. La famille est capable de suffire aux besoins de sa vie quotidienne, et le village, à ceux d'une vie quotidienne élargie[1]. Mais seule la cité, organe proprement politique, est capable d'atteindre l'autarcie, la pleine suffisance de tout, et c'est ainsi qu'elle se définit : par l'autosuffisance, synonyme de perfection. Ce qui signifie que les groupes plus petits ne sauraient pas, eux, vivre en autarcie, qu'ils réclament l'appartenance à un groupe plus vaste pour l'accomplissement de certaines tâches. Si « l'individu pris isolément est incapable de se suffire à lui-même »[2], il en va de même pour les groupes sociaux. Il y a donc une ambivalence chez l'individu et le groupe restreint, qui se trouvent à la fois capables et incapables : capables de se survivre dans le domaine de leurs activités propres, mais incapables d'une *totale* suffisance. C'est bien cette ambivalence que va gérer chaque autorité : le village regroupe les familles pour répondre à leurs insuffisances, mais en leur

[1] *Politique*, I, 2, 1252 *b* 10 et ss.
[2] *Ibid.*, 1253 *a* 25.

laissant leur domaine de capacité. De même la cité par rapport aux villages. Le groupe familial, le plus restreint, s'occupe exclusivement des besoins quotidiens[1]. Le village, « des besoins qui ne sont plus purement quotidiens »[2]. La cité, elle, vise une autre finalité encore : non plus le vivre, mais le bien vivre[3]. Ainsi, les tâches des différents groupes ne se recoupent pas : elles se superposent. Chaque groupe travaille à répondre aux besoins insatisfaits de la sphère immédiatement inférieure en importance. Mais Aristote parle moins en termes de manque, d'insuffisance, qu'en termes de déploiement et de perfectionnement. Il voit la suppléance du côté positif plus que du côté négatif. La suppléance vient déployer un être, plus que combler ses manques. Naturellement, il s'agit de deux aspects de la même idée, comme si l'on parle du verre à moitié vide ou à moitié plein. Mais la manière de voir a son importance. Pour Aristote, la cité est bien un moyen permettant à l'homme de réaliser ses fins. Mais, en même temps qu'elle pallie des incapacités, elle ouvre à l'être une autre dimension. Elle lui donne plus qu'il ne demande : ou plutôt elle répond magnifiquement à un besoin imprécis et tâtonnant. Elle concrétise le besoin en le comblant; elle permet d'aller au bonheur.

La finalité spécifique de la cité d'Aristote s'étend beaucoup plus loin qu'un simple but de suppléance. La société civile n'est pas une association utilitaire : au sens où l'on s'unit pour obtenir ensemble ce que chacun séparément ne peut obtenir — par exemple la sécurité ou la richesse. Elle ne répond pas seulement aux incapacités, mais elle apporte un accroissement d'être. Elle n'est pas seulement un moyen en vue de l'aboutissement de chaque fin particulière : mais un milieu nouveau dans lequel chaque communauté plus petite, et chaque individu, peut perfectionner sa vie — c'est-à-dire acquérir un plus grand bonheur[4]. Il s'agit non seulement du sens négatif de suppléance mais également du sens positif d'apport en qualité et visant à une plénitude. Nous trouvons chez le Stagirite le paradoxe de la liberté et de l'incapacité, et aussi l'idée du bien commun dépassant l'addition des biens particuliers : ici, cette « vie parfaite » que seule peut permettre la cité.

Gouvernement domestique et gouvernement politique

Le pouvoir politique ne se préoccupe donc pas de diriger les individus jusque dans les détails : sinon il faudrait l'accuser de gouverner despotiquement. Le mot

[1] *Ibid.*, 1252 *b* 13.
[2] *Ibid.*, 1252 *b* 16.
[3] *Ibid.*, 1252 *b* 29.
[4] *Ibid.*, III, 9, 1280 *a* 30.

despotique ne revêt pas chez les Grecs, et notamment chez Aristote, le sens vague que nous lui prêtons aujourd'hui dans le langage courant. Il signifie précisément une certaine forme de pouvoir, qui transpose le gouvernement domestique dans le gouvernement politique, ce qui d'après Aristote est une erreur ou une folie, en tout cas pour l'Europe — précurseur d'une théorie différentialiste, il se demande si les Occidentaux et les Orientaux ne seraient pas de nature différente, pour que les premiers réclament toujours la liberté et pour que les seconds semblent se complaire dans la servitude. Le gouvernement domestique recouvre la gestion d'un domaine économique, où travaillent des ouvriers et des esclaves, ou bien le gouvernement d'une famille par son chef-patriarche. Le gouvernement domestique a ceci de particulier que les gouvernés y sont inférieurs, de nature ou provisoirement, au chef : esclaves et femmes, inférieurs de nature quoique de manière diverse ; enfants mâles, provisoirement inférieurs tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge adulte. Le chef domestique doit donc gérer les affaires de ses subordonnés, entièrement, à leur place et pour leur bien, parce qu'ils demeurent incapables de le faire eux-mêmes, de par leur nature inférieure. L'esclave par nature — Aristote pose la question de l'esclave de droit positif, ou de guerre, ce qui est déjà une façon de remettre en cause l'esclavage — ne possède pas autant de raison que les autres hommes : une raison incomplète, tronquée. C'est justement cette insuffisance qui justifie le despotisme du maître : l'esclave sera plus heureux si le maître prend les décisions pour lui. Le despote-maître de maison justifie son pouvoir total par la nécessité de gérer les affaires d'hommes totalement incapables : le pouvoir absolu domestique se justifie par une certaine idée de suppléance totale.

Si le pouvoir politique en vient à tout diriger, y compris la vie quotidienne des citoyens — s'il dirige au-delà de leurs insuffisances —, c'est qu'il tient ceux-ci pour des esclaves, pour des êtres incomplets, incapables d'assumer leurs propres affaires. A-t-il raison de les prendre pour tels ? Cela dépend des peuples. En ce qui concerne les Occidentaux, sûrement pas, écrit le Stagirite, puisqu'ils sont égaux et libres de nature. Il faut traduire : ils sont capables de mener leur destin comme ils l'entendent. Le pouvoir politique n'a donc aucune raison de conduire leur destin à leur place. Il doit au contraire les aider à réaliser leur fin, les aider à se suffire puisqu'ils ne se suffisent pas entièrement.

Pour Aristote, le rôle du pouvoir consiste finalement à accompagner l'action sociale pour la déployer au-delà de ses propres performances. Dans une société d'hommes libres, à assumer les tâches qui dépassent la capacité des individus et des petits groupes ; dans une société d'esclaves, à administrer la totalité de la vie des sujets insuffisamment raisonnables. La différence entre la politique comme « art de gouverner des hommes libres » et l'économie-gestion et administration tient

à la différence de capacité et de statut ontologique des sujets. L'esclave a besoin d'un tuteur, tandis que l'homme libre a ceci de particulier qu'il s'appartient à lui-même. On ne peut donc sans injustice le déposséder de soi.

Les tâches qu'Aristote attribue au pouvoir politique dans la société libre consistent en des tâches de défense extérieure, de police et de maintien de l'ordre, de justice, de finances communes et de culte. Toutes ces fonctions relèvent de la cité en général et non des affaires des particuliers. En ce qui concerne celles-ci, le pouvoir doit impérativement « surveiller les contrats et assurer le bon ordre »[1], ce qui diffère absolument des attributions dévolues au pouvoir despotique ou domestique, car celui-ci gère directement la production et le commerce de son domaine. Dans une cité libre, ou encore véritablement politique — car les deux mots pour l'auteur signifient la même chose, le gouvernement despotique ne participant pas de la politique à proprement parler —, le pouvoir n'administre donc pas toutes les affaires, mais en garantit la justice et le bon ordre. Par contre, le pouvoir despotique administre tout, comme dans le domaine économique : « maître absolu en tous les domaines »[2].

Participation politique et affaires privées

C'est pourquoi, si l'on met à part l'aisymnétie, forme de royauté singulière et inassimilable à rien de connu, les quatre formes de royauté dont Aristote nous trace le portrait peuvent se résumer en deux formes générales distinguées par le rôle qu'y joue le pouvoir. Aristote différencie bien les royautés par leur mode de légitimation — élection, hérédité. Mais il les différencie surtout par l'étendue des fonctions du prince. Qu'il s'agisse de la première — la royauté spartiate — ou de la quatrième — celle des temps héroïques —, elles se caractérisent toutes deux par ce pouvoir restrictif laissé au roi, qui « n'y est pas maître absolu en toutes choses »[3]. Agamemnon et le roi spartiate ne reçoivent le pouvoir suprême que pour des tâches limitées, notamment pour la guerre. Tandis que le roi barbare — par exemple celui des Perses — jouit du pouvoir suprême sur toutes choses, à l'égal du maître de domaine ou du chef de famille. Il semble donc bien qu'ici, dans la question du rôle attribué au pouvoir, s'exprime la question la plus fondamentale de la politique. D'ailleurs Aristote exprime plus loin[4], parlant de la démocratie rurale qu'il consi-

[1] *Ibid.*, VI, 8, 1321 *b* 14.
[2] *Ibid.*, III, 14, 1285 *b* 30.
[3] *Ibid.*, III, 14, 1285 *a* 4.
[4] *Ibid.*, VI, 4, 1318 *b* 10 et ss.

dère comme la plus parfaite — car les agriculteurs représentent pour lui la partie la plus saine d'une société —, une idée significative concernant ce que le peuple attend prioritairement d'un pouvoir politique. Les hommes, dit-il, et surtout les travailleurs de la terre, sont peu avides des tâches de la démocratie participative — voter, prendre part aux affaires publiques. Ils préfèrent s'occuper de leurs affaires personnelles, afin de s'assurer une vie confortable. Cette assertion peut paraître étrange de la part d'un Grec de l'époque, qui par ailleurs valorise la démocratie modérée. On pourrait d'abord penser qu'il s'agit là d'une constatation de circonstance : le IVe siècle athénien est une période de repli sur soi, où l'individualisme croissant du citoyen-gouvernant l'engage à renâcler aux affaires publiques, ce qui nuit au régime traditionnel et favorise l'arrivée au pouvoir des démagogues. Mais Aristote ne pose pas cette constatation avec regret, ni n'en prévoit les conséquences fâcheuses. Au contraire, il énonce ce fait sociologique dans le cadre de la démocratie la plus parfaite, à laquelle, paradoxalement, importerait moins la participation populaire. Les citoyens sont ici naturellement moins attachés à la liberté participative qu'à un pouvoir politique respectueux des affaires privées : « La preuve en est qu'autrefois on supportait aisément les tyrannies, comme aujourd'hui on endure les oligarchies, du moment qu'elles n'empêchent pas les citoyens de travailler et ne leur enlèvent pas ce qui leur appartient. »[1]

L'évocation d'une tyrannie supportable, dans l'ambiance athénienne de haine immémoriale contre ce régime, et après une description de la royauté despotique convenant à des peuples esclaves — c'est-à-dire en aucun cas aux Grecs — est significative. Outre une critique des excès démocratiques, elle laisse penser que la véritable garantie de la liberté serait moins dans la participation au pouvoir que dans la possibilité de poursuivre des fins privées. A cet égard, la tyrannie, quelque aversion qu'on lui voue, n'opprime jamais autant qu'un despotisme. Les Grecs de l'époque avaient connu bien des tyrans, qui gouvernaient en vauriens et remplaçaient les lois par l'arbitraire, mais qui étaient bien trop occupés par les plaisirs du trône pour perdre leur temps à quadriller toutes les activités de la cité. Leurs exactions étaient désagréables et parfois terrorisantes, mais en général jamais assez systématiques pour être érigées en principe. Les tyrans d'ailleurs n'avaient sauf exception guère de principes, mais surtout des passions. Les Grecs par contre n'avaient jamais été opprimés par des despotes, capables de sacrifier leurs loisirs à l'organisation méthodique de l'esclavage. C'est pourquoi même ceux qui avaient voyagé en Orient — par exemple Hérodote ou Xénophon — percevaient généralement assez mal l'emprise du despote asiatique sur le commerce et sur la

[1] *Ibid.*, 15-20.

terre, et le contrôle jaloux qu'il exerçait sur les activités sociales par l'intermédiaire de ses fonctionnaires-affidés. Cet aspect restait probablement trop étranger à leurs mentalités et, de ce fait, incompréhensible. C'est bien pourtant ce qu'Aristote a deviné quand il parle du roi oriental, et quand il affirme que certaines tyrannies n'avaient pas retiré aux citoyens quelque chose qui ressemble à une liberté fondamentale.

Lorsque nous évoquons la naissance de la liberté en Grèce, nous avons tendance à ne voir que la liberté de participation. Et si nous évoquons l'invention de la politique en Europe, il s'agit le plus souvent de la politique comme gouvernement de la décision commune, à la place de la contrainte. Ainsi l'entend par exemple M. I. Finley quand il dit que : « la politique telle que nous l'entendons compte parmi les activités humaines les moins répandues dans le monde prémoderne. Ce fut bien une invention grecque »[1]. Il faudrait dire aussi que la politique inventée par les Grecs suppose le respect des sphères d'action des individus et des groupes, parce que le pouvoir vient seulement répondre à des insuffisances — sur le plan des fins, il n'a pas pour but l'égalisation sociale comme en Chine à la même époque; sur le plan des moyens, il ne possède pas l'ensemble des terres comme dans la plupart des pays que les Grecs appellent « barbares ».

Liberté des actes

On ne peut évidemment pas déduire de là que les Athéniens auraient déjà posé en principe la liberté d'autonomie des modernes, ce qui serait leur prêter des catégories issues de notre temps. Ils considèrent, comme on sait, l'individu comme une partie du grand tout formé par la cité, et jugent naturel que la partie se sacrifie au tout pour son propre bien[2] : Thomas d'Aquin en énonçant le principe de totalité ne fera que rénover Aristote. Mais il ne faudrait pas voir non plus le citoyen antique comme un homme à la fois nanti du droit de vote et administré jusqu'au détail par le gouvernement qu'il a choisi. Le citoyen antique, en fait de liberté d'autonomie selon nos critères modernes, n'est privé que d'une partie de sa liberté de conscience, si l'on peut se permettre cette formule restrictive visant à comparer et non à juger. La contrainte que le gouvernement doit exercer d'après les anciens sur l'éducration et sur les mœurs[3] est une conséquence de l'emprise de la communauté plus que de l'Etat lui-même, qu'il ne faudrait pas

[1] *L'invention de la politique*, Flammarion, 1983, p. 89.
[2] *Ibid.*, I, 2, 1253 *a* 18 et ss.
[3] *Ibid.*, livre VIII.

considérer comme une instance extérieure à la société. La preuve en est que cette contrainte se relâche au IVe siècle, laissant apparaître un pré-individualisme fustigé par exemple par Démosthène. En réalité, le citoyen grec bénéficie d'une liberté très grande : liberté de travailler, de commercer, d'entreprendre, de parler en toute sécurité, en un mot, de vivre tout court. En ce qui concerne la liberté d'autonomie, le citoyen grec serait à comparer à l'homme libre du Moyen Age européen, davantage qu'à considérer comme un ancêtre du sujet d'un quelconque totalitarisme. La société antique n'apparaît pas atomisée, comme celle de l'éternel despotisme. Le citoyen, et même le non-citoyen, s'intègre dans des groupements volontaires où il défend ses intérêts et agit en commun. La place est laissée à l'initiative sociale, le pouvoir gouverne mais n'administre pas. La faible étendue de son assiette financière suffirait à le démontrer. Les dépenses coûteuses concernant l'intérêt public, comme la flotte ou les spectacles, restent à la charge des riches citoyens par l'intermédiaire des liturgies. Comme l'homme de la société médiévale, l'homme de la cité antique possède son autonomie, mais limitée à l'agir et privée de la liberté de conscience au sens moderne. Si le gouvernement représente la pensée dominante, et parfois dominatrice, il voit son domaine d'action limité par les initiatives citoyennes, et son rôle se borne justement à prendre en charge les sphères d'impuissance des citoyens : notamment, la guerre, et la garantie des contrats privés.

La justification de l'autonomie citoyenne apparaît clairement dans la défense de la propriété privée que nous laisse Aristote, contre le communisme de Platon. Platon avait réclamé la communauté des biens, des femmes et des enfants, dans un souci d'égalité et d'unité sociales. Aristote s'élève contre cette unité ou plutôt cette unification, non seulement parce qu'il la juge irréalisable — et ce n'est pas le moindre mérite d'Aristote d'avoir introduit dans la politique la catégorie de l'impossible —, mais surtout parce qu'il la tient pour néfaste. Elle reviendrait en effet à briser l'autonomie des groupes et des individus. Et l'autonomie indispensable se légitime à la fois ontologiquement, du point de vue de l'individu, et socialement, du point de vue du bien commun. Ontologiquement, l'homme se définit par ses œuvres, qui contribuent au déploiement de son être propre. La privation de la propriété privée le dépossédera de son action : séparé de ses buts il cessera de travailler[1]. L'argument n'est pas seulement d'utilité en vue du bien commun — par la crainte de la pénurie qui s'ensuivra inévitablement —, mais,

[1] « On prend, en effet, très peu de soin de ce qui appartient en commun au plus grand nombre : chacun se soucie au plus haut point de ce qui lui appartient en propre, mais quand il s'agit de ce qui appartient à tout le monde, on s'y intéresse bien moins, ou seulement dans la mesure de son intérêt personnel » (*ibid.*, II, 3, 1261 *b* 30-35).

surtout, il porte sur la dénaturation de l'homme ainsi dépouillé : « Le genre de vie qu'ils devraient mener est absolument intolérable. »[1] Dans cette apologie de la propriété privée, Aristote n'exprime pas du tout une sorte de philosophie pré-individualiste, et son argument par exemple ne peut apparaître comme un antécédent de celui de Locke. Il s'agit moins de possession d'un bien que de possession d'un acte. Il s'agit, plus loin, d'un acte qui grandit l'individu en tant qu'il est en société. A preuve, la finalité sociale qu'Aristote assigne au fruit du travail : la propriété est privée, mais l'usage, commun. Cette insistance sur le partage nécessaire du résultat[2] fait apparaître le Stagirite comme le précurseur du catholicisme social du XIXe siècle, par l'intermédiaire de Thomas d'Aquin (René de La Tour du Pin a largement développé cette idée de l'usage commun). Ce partage ne se justifie pas moralement, mais par un simple besoin de nature. Aristote a bien saisi à l'origine du communisme de Platon cet amour du genre humain qui existe chez l'homme à côté de l'égoïsme. « Le sentiment désintéressé sera satisfait si l'usage est rendu commun. »[3] L'homme est à la fois heureux de posséder[4] et heureux de partager. Ces deux espèces de bonheur sont ontologiques, des expressions de l'être. Il ne s'agit donc de priver l'individu ni de l'accomplissement de ses œuvres, ni de la possibilité de les distribuer. La propriété privée répond à la fois à l'exigence d'autonomie et à l'exigence du bien commun, qui sont pourtant paradoxales. Aristote se refuse de légitimer l'autonomie de l'acte sans le finaliser d'une certaine manière au bien commun.

Ainsi, l'auteur de la *Politique* ne demande pas seulement au pouvoir d'être juste : tel est le vœu que forme le sujet du despote. D'un prince arbitraire on attend que son arbitraire, par une bonne fortune de caractère et de circonstances, se tourne vers le bien. Mais il lui demande de respecter et de garantir la liberté. Il n'attend pas de lui la création artificielle de l'unité sociale, de la communauté sans divergence, comme dans l'utopie de Platon, mais la conservation de la diversité dans l'harmonie. Le pouvoir a pour rôle de permettre le bonheur d'une diversité, et en ce sens il demeure supplétif. Mais cette suppléance, loin de signifier un simple service aux individus et aux groupes, redéfinit au contraire toute leur finalité. L'idée de suppléance n'empêche pas la cité d'être le bien suprême, de porter la finalité la plus haute. Mais les finalités intermédiaires ne disparaissent pas pour autant.

[1] *Ibid.*, 1263 *b* 29.
[2] *Ibid.*, 1263 *a* 20-40.
[3] *Ibid.*, 29.
[4] « Regarder une chose comme étant à soi, quelle supériorité, impossible à exprimer, cela donne à son plaisir ! » (*ibid.*, 41-42).

La notion d'utilité

La notion d'insuffisance appelle celle d'utilité. Le pouvoir se légitime par son utilité, face à une société insuffisante. Chacune des deux notions sous-entend une qualité partielle. Si la société est insuffisante, cela signifie qu'elle gère avec succès une partie de ses activités, mais sans aller jusqu'au bout de ses propres exigences. Si le pouvoir est utile, il faut entendre qu'il sert, mais secondairement. Il apporte un avantage supplémentaire, mais ne crée pas la société qu'il renforce.

La notion d'utilité apparaît chez Homère : le roi porte-sceptre, détenteur de ce que nous appellerions aujourd'hui la souveraineté face aux multiples rois secondaires, est hissé au pouvoir en vue de la guerre, même s'il possède encore certaines attributions du pouvoir théocratique des anciens âges. Il s'agit au départ de la seule tâche devant laquelle les sociétés demeurent impuissantes. Agamemnon est un général en chef. Encore ses décisions sont-elles contestées. Encore se demande-t-on si c'est bien pour telle guerre qu'on l'a porté au pouvoir. Naturellement, le pouvoir décrit par Homère laisse penser à une sorte de féodalité, quoique ce mot demeure très inexact pour décrire un polycentrisme politique complexe[1]. En tout cas, il laisse apparaître l'idée d'un contrat tacite, par lequel l'autorité suprême conférée en vue de la guerre n'annihile pas les autorités secondaires. Agamemnon est appelé « le plus roi » — *basileutatos*[2] —, ce qui signifie qu'il ne supprime pas le pouvoir des autres chefs. Ceux-ci ne lui obéissent que pour la guerre et, à l'assemblée, ne se privent pas de le critiquer durement[3].

A Rome, Tarquin l'Ancien fut choisi comme roi pour la défense extérieure, et Tarquin le Superbe fut chassé parce qu'il avait outrepassé ses prérogatives liées à un besoin traditionnellement reconnu. A Athènes, Solon fut porté au pouvoir parce que la société ne parvenait pas à résoudre ses querelles internes, et parce qu'elle était en train de se dissoudre littéralement dans les luttes civiles. La violence des anciens contre le tyran signifie non seulement la critique de l'usurpation, mais le refus d'une autorité privée de limites. Le tyran prend plus que son dû en termes de pouvoir, fait plus qu'il ne faut, réclame plus qu'il n'est séant. Il étend son autorité à des sphères qui ne le concernent pas. Il saisit les biens, opère une mainmise sur les personnes, parfois déplace les populations, et toujours évince les autorités plus restreintes, même s'il ne va jamais jusqu'à la

[1] La question historique n'est d'ailleurs pas vraiment résolue : Agammenon possédait-il un pouvoir si faible ? Homère a pu décrire une époque lointaine à la lumière de la sienne (*cf.* G. Vlachos, *Les sociétés politiques homériques*, PUF, 1974, p. 111 et ss.).

[2] *Iliade*, chant IX, 69.

[3] Par exemple Diomède (*Iliade*, IV, 370 et ss.; IX, 32 et ss.).

systématisation du despotisme. Ce n'est pas l'enflure du pouvoir qui indigne — les Athéniens proposèrent bien à Solon la tyrannie —, c'est l'enflure du pouvoir sans nécessité réelle, sans appel d'en bas. A preuve : le pouvoir fort, voire absolu, est parfois réclamé — dans le cas de la dictature romaine, de l'aisymnétie grecque — si une nécessité pressante le légitime. L'autorité politique répond à une vacance, différente selon les cas. Il se légitime par une utilité stricte et en vue de la solution du problème qu'elle sous-tend.

Cela implique une dissociation, tôt conceptualisée, entre les tâches dévolues au pouvoir souverain et celles conservées par la société. Cela implique une distribution coutumière des tâches diverses et corrélativement d'autorités diverses dans des sphères sociales hiérarchisées selon l'ampleur de ces tâches. Les attributs traditionnels du pouvoir politique — dire la loi, la faire exécuter, lever l'impôt, faire la guerre — ne sont pas obligatoirement dévolus au pouvoir souverain, d'autres autorités plus restreintes peuvent s'en charger et ne les lui déléguer qu'en cas de besoin. Cela suppose l'idée précoce de contrat, car c'est bien ainsi qu'il faut comprendre le choix d'un roi chef de guerre ou porte-chance. Son autorité ne lui vient pas d'en haut, mais d'en bas, de la société qui le promeut. Encore celle-ci ne lui confère-t-elle qu'une part d'autorité, à charge pour lui de l'utiliser pour s'acquitter de l'œuvre concrètement assignée. S'il échoue, ou si la tentation très humaine lui vient d'accroître abusivement sa puissance, il peut être relevé par l'instance qui l'a choisi. L'idée de contrat politique, développée par la philosophie des Lumières, ne représente pas à partir du XVII^e^ siècle une invention moderne. Mais restitue le passé du peuple européen. Il est vrai que l'idée de contrat social exprime l'émergence d'une société individualiste typiquement moderne. Mais le contrat politique est ancré dans nos traditions. Il ne signifie pas que le pouvoir serait artificiel, que son existence serait fortuite et par conséquent à débattre. Mais que le pouvoir n'est pas la force permanente dont la société tire sa substance, mais une instance aux attributions restrictives, issue d'exigences triées pour leur importance, et aléatoire non pas quant à son existence, mais quant à l'étendue de ses fonctions.

La notion d'utilité est spécifique, et ne légitime pas n'importe quel pouvoir — on pourrait penser qu'après tout le pouvoir politique est toujours institué en vue d'une quelconque utilité. Chez les anciens, le pouvoir a ceci de particulier qu'il se légitime davantage par un besoin issu de la société que par la force seule ou appuyée sur une idée religieuse. L'idéologie de la puissance est rejetée en politique intérieure, et ne trouve de justification que dans la guerre ou l'obtention d'un empire, comme on le voit dans le célèbre discours aux Méliens rapporté par Thucydide. L'idée religieuse — qui suppose le chef participant d'un charisme

divin, ou supérieur d'une manière ou d'une autre — ne reçoit pas non plus l'écho qu'elle reçoit dans d'autres continents à la même époque. La seule justification du pouvoir se trouve dans le besoin particulier pour lequel la société l'appelle. Ce qui implique qu'il se subordonne à une tâche précise, faute de quoi il devient usurpateur et très vite s'exclut de la catégorie du politique. La politique pour les anciens se définit précisément par cette subordination.

L'invention de la politique européenne, ce serait cette manière de dire : celui-ci gouverne non parce qu'il détient la force, non parce qu'il représente la divinité, mais parce que nous avons besoin de son autorité, et dans la mesure où nous en avons besoin. Nul doute que nous pouvons repérer ici la racine du principe de subsidiarité : l'idée de non-ingérence signifie une ingérence limitée à l'utilité circonscrite par les insuffisances sociales.

La question des limites

Nécessaire dans son existence, le pouvoir se trouve donc aléatoire dans son contenu. D'où la suspicion qui l'entoure : légitimé pour des tâches partielles, il reste exponentiel par nature. Instance tout ensemble utile et dangereuse : la réflexion porte toujours sur l'ampleur du danger encouru mise en rapport avec l'ampleur de l'avantage escompté ou reçu. L'arsenal juridique de l'Antiquité additionne les précautions visant à éviter l'enflure du pouvoir sans nécessité reconnue : en Grèce, les lois sur le tyrannicide favorisent l'érection de statues pour les meurtriers des mauvais chefs, pendant qu'une coutume avérée interdit qu'on dresse la statue des chefs même glorieux, au moins jusqu'au IVe siècle.

C'est que, comme Aristote l'avait montré, le prince détenteur de l'autorité suprême — nanti d'autorité face aux autorités restreintes — ne possède aucune compétence singulière sinon celle de talents humains reconnus. Il ne relève pas d'une humanité supérieure, comme chez les autres peuples, chez lesquels des différences de nature existeraient entre le chef et ses sujets, différence seule capable de légitimer la royauté absolue : « Il n'en est pas chez nous comme chez les habitants de l'Inde, où, selon Scylax, les rois ont une supériorité nettement marquée sur leurs sujets. »[1] En Grèce, où les hommes sont égaux, c'est-à-dire tous également capables de gouverner[2], l'existence du pouvoir est nécessaire mais son attribution contingente. D'où deux conséquences : le partage du pouvoir et la restric-

[1] Aristote, *Politique*, VII, 14, 1332 *b* 20.
[2] *Ibid.*, III, 16, 1287 *a* 20-25.

tion de son rôle à l'utilité qu'on lui prête. L'idée d'égalité, autant que l'idée de liberté, est fondatrice de la pensée d'un pouvoir-suppléant, au lieu, comme on le trouve ailleurs, d'un pouvoir-créateur de société. Les éventuels caractères sacrés sont décernés au prince corrélativement au pouvoir, et à seule fin de garantir son autorité, mais son autorité n'est pas issue de caractères sacrés intrinsèques à sa personne. La théorie platonicienne du despote éclairé — du « tyran éclairé » comme il le dit curieusement — prépare l'avènement d'un pouvoir grec étranger aux mentalités grecques. On sait l'admiration qu'Alexandre portera aux politiques perses et égyptiennes, jusqu'à les mimer, déchaînant ainsi les sarcasmes de ses compatriotes. Xénophon ne se défend pas d'influence orientale en décrivant Cyrus comme le roi idéal. Platon justifie l'autorité souveraine par un charisme inhérent à la personne du prince, une compétence valorisante qui rend inutiles et maladroites les autorités restreintes. Ainsi la politique devient-elle une science, c'est-à-dire une connaissance fondée sur l'objectivité, ce qui rend le pouvoir supérieur en tout par sa nature même — la politique d'Aristote était un art, l'art d'harmoniser les diversités et les autorités en conflit, ce qui la rend fragile et aléatoire. Le roi-philosophe de Platon, dans son concept, et le Cyrus de Xénophon, dans son symbole, valent pour pères du peuple, en tant qu'un père est naturellement toute compétence et toute abnégation. Ce qui sous-entend à la fois l'affection et la connaissance objective et monopolistique du bien commun. Dès lors, le pouvoir s'autolégitime, et n'a de compte à rendre à aucune autorité inférieure — il est *anupeuthunos*. Il résume la politique à lui seul, parce qu'il monopolise l'aptitude à assurer l'ordre et le bien-être.

Ce qui implique, chez Platon, la nécessité de rendre le prince vertueux ou de le conserver tel. Les voyages chez Denys de Syracuse n'ont pas d'autre but. A Rome, le souci de la période impériale est d'éduquer le prince, jusqu'à l'histoire de Boèce dans l'empire finissant. Ici, l'étendue du pouvoir n'est pas en cause — il s'étend naturellement partout où s'étend la société, à laquelle il s'identifie puisqu'il en garantit l'existence —, mais sa qualité morale. A l'inverse, le pouvoir décrit par Aristote a davantage besoin d'être limité que d'être rendu vertueux. C'est dans cette limitation intelligente que se concrétise l'idéal du bon gouvernement. Et le chef politique acquiert ses titres de noblesse non pas s'il est simplement vertueux — qualité utile mais insuffisante — mais s'il ne s'impose pas au-delà du domaine de nécessité pour lequel il avait été pourvu de légitimité. Ici l'étendue du pouvoir, par rapport aux besoins reconnus, sert de critère de qualité ou au contraire de corruption. La question politique consiste donc en partie en une affaire de contrôle, de surveillance du pouvoir. Depuis Homère, les assemblées sont puissantes. Il arrive même que leurs attributions, largement

développées, finissent par susciter cette décadence de l'autorité dont nous trouvons la description inquiète chez Platon, chez Démosthène, chez Cicéron.

Dans la pensée aristotélicienne, l'excès de pouvoir marque l'abandon pur et simple de la catégorie politique. Le pouvoir représente une arme à double tranchant, un remède qui peut devenir un poison s'il est administré sans prudence. Et ceci, parce qu'il ne désigne pas une instance toujours diffusive de bien et dont le développement exponentiel engendrerait le développement exponentiel du bien, mais un outil, à l'utilité précise, et apte à servir dans certaines conditions.

CHAPITRE II

L'envers de la raison d'Etat

On peut se demander *a priori* en quoi l'idée de raison d'Etat concernerait l'idée d'un pouvoir suppléant. En effet, elle est son antithèse exacte. L'idée de raison d'Etat implique que l'Etat peut se prendre lui-même pour une fin, c'est-à-dire utiliser tous moyens à sa convenance pour se conserver lui-même, y compris considérer la société comme un moyen. Or, c'est justement l'émergence de cette idée depuis l'Antiquité qui laisse apparaître en même temps la certitude essentielle, fondamentale, de la secondarité du pouvoir. Les Européens ont forgé le concept de raison d'Etat parce qu'il correspondait à une réalité particulière, révélant les agissements et les comportements du pouvoir dans certaines circonstances. Si ces circonstances avaient été générales et universelles — si la raison d'Etat n'était finalement que la simple raison ordinaire de l'Etat —, ce concept aurait été tautologique par rapport à celui de pouvoir politique, et n'aurait pas été inventé. Le despotisme ne parle pas de raison d'Etat, parce que toute décision politique y relève de ce que nous appelons raison d'Etat[1]. Pour forger un concept pareil, il fallait bien qu'il y eut là une réalité singulière, contraire aux normes de la politique en général.

Cette réalité singulière apparaît dans les premiers temps de l'histoire européenne comme une réalité exceptionnelle, et cela restera valable jusqu'au XVI^e siècle, moment où l'idée de raison d'Etat prendra un autre essor. La raison d'Etat rejoint la situation exceptionnelle, parce que c'est seulement à titre exceptionnel que s'applique cette raison singulière : à certaines conditions rares ou typiques.

[1] F. Meinecke fait remarquer, dans *L'idée de la raison d'Etat dans l'histoire des temps modernes*, p. 124 et ss., que l'idée de raison d'Etat disparaît pendant la période de l'absolutisme, parce que justement « elle semblait naturelle ».

Si le pouvoir n'est justifié qu'autant qu'il est nécessaire, et à la mesure de sa nécessité, alors un pouvoir absolu dépasse cette norme et l'abolit, et, en ce sens, perd sa légitimité. Mais il peut arriver que la société se trouve menacée dans son être même : que des événements extérieurs ou intérieurs mettent en péril sa survie. Dans ce cas unique, un pouvoir absolu devient légitime. La transition du pouvoir habituel ou ordinaire au pouvoir extraordinaire est qualitative. Car la finalité du pouvoir s'infléchit au point de se transformer. Le pouvoir ordinaire vise à maintenir la société dans sa diversité et sa liberté tout en lui assurant l'harmonie — d'après la définition d'Aristote. Le pouvoir extraordinaire, celui qui utilise la raison d'Etat, vise uniquement le maintien de la société, sa durée, voire même son existence tout court, sans plus se préoccuper de ses caractères propres. Il mène une tâche d'urgence, et délaisse les finalités du bien pour ne plus s'attacher qu'aux finalités de la stricte subsistance — celle-ci représentant la condition indispensable pour que le bien soit un jour réalisable.

Le salut

On ne saurait dater le concept de raison d'Etat de Machiavel. Il s'agit d'un concept familier au monde antique, auquel Machiavel s'est amplement référé. Les anciens connaissaient fort bien une certaine forme de pouvoir à la fois absolu et légitimé par une nécessité vitale : le salut, sous-entendu le salut du peuple ou de la société. Ils connaissaient ce pouvoir pour l'avoir abondamment pratiqué et, en même temps, longuement réfléchi. On peut dire sans exagérer que l'idée de raison d'Etat n'avait plus de secret pour eux. Ce qui laisse bien voir à quel point différaient, dans leur esprit, la politique ordinaire et la politique extraordinaire; et à quel point cette politique extraordinaire devait, par sa nature, demeurer une exception. Le pouvoir absolu se justifiait pour eux par une nécessité absolue. L'instance suprême demeurait liée à l'utilité qui l'avait légitimée au départ. Mais l'accroissement de l'utilité appelait l'accroissement de l'autorité. Ou, encore, l'insuffisance de la société à régler ses problèmes devenait alors si cruciale qu'elle nécessitait un secours accru de la part du pouvoir. Le caractère temporaire des pouvoirs exceptionnels marquait bien qu'ils devaient rester liés à l'utilité exceptionnelle qui les avait fait naître.

Evoquer l'idée de salut, c'est nommer la présence du danger. Non pas d'un petit danger habituel ou courant, mais d'un péril dramatique susceptible de remettre en cause l'avenir de la société. Il est admis que, s'il faut sauver une société, les moyens ne comptent pas. Car cette finalité ne se compare en impor-

tance à aucune autre. Un homme peut préférer par exemple son honneur à sa vie, c'est-à-dire refuser de donner à sa propre vie un statut de fin en soi. Une société ne le peut. Car, si elle périt, alors plus rien n'existe, comme le disait Cicéron[1]. Sa durée ne saurait donc s'ordonner à une fin plus haute. Dès qu'il s'agit de salut, alors tout est permis. Il faudra trouver un moyen adéquat et utile, sans s'inquiéter de savoir si ce moyen est politiquement ou moralement bon selon les acceptions ordinaires. Ce moyen est le pouvoir absolu. Chez des peuples à pouvoirs partagés, le pouvoir absolu constitue la seule garantie possible du retour à l'ordre, devant un danger intérieur ou extérieur.

C'est l'idée de salut de la cité, sous forme de nécessité urgentissime et gravissime, qui persuade les Athéniens de confier à Solon un pouvoir illimité en 594 avant J.-C., et d'abandonner les institutions démocratiques en 411 pour donner le pouvoir aux Quatre-Cents. C'est l'idée de salut qui justifie en Grèce l'apparition des aisymnètes, ces tyrans très particuliers auxquels le peuple accordait tout pouvoir en situation difficile. C'est l'idée de salut qui donne naissance à la dictature romaine, magistrature du danger et de la raison d'Etat. C'est l'idée de salut qui légitime le prince au I^er^ siècle de Rome, par la plume de Cicéron et de Philodème de Gadara. Dans tous ces cas, un peuple habitué à la liberté politique — sous des formes diverses — se trouve prêt à sacrifier cette liberté sur l'autel de la nécessité ultime : la survie du corps social. Et non seulement il abandonne ses petits pouvoirs, ses prérogatives, entre les mains d'un seul — parfois d'une oligarchie qui ressemble alors à un collectif tyrannique —, mais, en même temps, il accepte de courir les risques inhérents à ce pouvoir, de risquer la pérennisation abusive de ce pouvoir. Car le plus étonnant dans cette démarche est bien la conscience aiguë qu'ont les peuples en question du danger encouru. Ils ne sacrifient pas leur liberté dans l'irréflexion, mais avec lucidité, et sans jamais échapper à l'inquiétude. Ils savent très bien que la raison d'Etat peut devenir la raison de l'Etat, et que le pouvoir d'exception tend à devenir ordinaire. C'est pourquoi, dès l'origine, ils enserrent le pouvoir d'exception dans des lois contraignantes visant à l'empêcher de se développer quand disparaît la dure nécessité qui le légitime. Probablement créée peu après la république, la dictature est une magistrature, c'est-à-dire une instance légalisée et par conséquent restreinte. Elle

[1] « Pour un Etat, la mort, qui semble libérer les individus du châtiment, est le châtiment par excellence. Un Etat doit être constitué, en effet, de telle sorte qu'il dure toujours. Il n'y a donc pas pour lui, comme pour l'homme, de fin naturelle; pour l'homme la mort n'est pas seulement chose inévitable, elle est très souvent chose fort désirable. Quand un Etat au contraire vient à disparaître, qu'il est détruit, anéanti, c'est, à une échelle réduite, comme si le monde entier périssait et s'abîmait » (*République*, III, XXIII).

possède deux caractères pour ainsi dire contradictoires : elle est à la fois pouvoir absolu et pouvoir temporaire. Ce qui laisse bien comprendre son paradoxe : elle est indispensable comme pouvoir absolu, et détestée comme telle.

Potion amère

L'idée de situation exceptionnelle légitimant un pouvoir exceptionnel, apparaît dès nos origines liée à l'idée même de pouvoir politique : liée comme un envers double l'endroit. Nous rencontrons cette idée dans l'Antiquité, puis à partir de la Renaissance; peu développée au Moyen Age parce que le Moyen Age ne connaît pas l'Etat *stricto sensu*, même si elle représente toujours le contraire de la politique ordinaire : « Pour un chef de cité, s'opposer — si ce n'est momentanément en raison de quelque nécessité — à ce que les sujets accomplissent leur tâche, serait contraire au sens d'un gouvernement humain. »[1] Elle enjoint l'Etat de se livrer à des tâches anormales; et c'est à travers ces descriptions qu'émerge en pleine lumière ce que sont les tâches normales ou naturelles de l'Etat. Dans les cas de situation exceptionnelle, depuis l'Antiquité jusqu'à nos jours, l'instance publique non seulement s'arroge pour un temps les pouvoirs des magistrats supérieurs ou des chambres ou des divers organes représentatifs, mais il annihile à son profit les autonomies sociales, s'ingère dans l'administration des villes ou des corps, intervient dans les détails de la vie quotidienne des citoyens. Sa manière d'agir est exactement semblable à celle du pouvoir absolu ordinaire, et il est logique que le mot dictature, qui servait à désigner une magistrature d'exception visant à protéger la république, ait subsumé plus tard le pouvoir absolu tout court, se déployant pour son propre compte. Le jugement porté sur le pouvoir absolu depuis les anciens montre à quel point il répugne : potion amère. Nous dissocions le salut du bien, comme si le salut représentait seulement la condition du bien. Sous le despotisme, le bien n'est rien d'autre que le salut, la situation exceptionnelle est permanente, et la raison d'Etat est la raison de l'Etat.

Dans l'Antiquité, le pouvoir d'exception nanti de tous les moyens d'exception ne semble pas assorti d'immoralité, non parce que la politique de la puissance serait légitime en tant que telle, mais parce qu'elle répond dans ce cas à une dramatique insuffisance sociale. Ce pouvoir est pourtant en permanence suspecté d'une volonté virtuelle de nuire, et c'est bien pourquoi on raccourcit au minimum la durée de son existence légale — la durée officielle de la dictature était de six

[1] Thomas d'Aquin, *Contra Gentiles*, III, ch. 71.

mois, mais sa durée légitime : le moins longtemps possible, et certains dictateurs déposèrent le pouvoir au bout de quelques jours, aussitôt leur tâche accomplie. Après Machiavel, l'idée de raison d'Etat se teinte d'immoralité, et cette acception reste vraie de nos jours. Cela tient au fait que Machiavel, ayant développé avec talent l'idée de raison d'Etat, passe pour l'avoir décrite comme la raison de l'Etat. Une réputation injuste le donne comme apologiste du pouvoir absolu ordinaire. Il est probable que Machiavel tient sa renommée de cynisme de sa vision de la religion comme moyen pour maintenir l'Etat. Mais il ne confond pas cette finalité de l'Etat qui consiste à maintenir la liberté et la ré-publique, et sa finalité comme garant du salut, qui est de veiller à la durée de la société en utilisant tous les moyens, même repoussants. Simplement, il s'intéresse davantage à cette dernière finalité. Ce qui ne veut pas dire qu'il la donne pour unique.

Dans l'histoire de l'idée de raison d'Etat, certains écrivains critiquent la raison d'Etat parce qu'elle se confondrait avec la raison de l'Etat, et d'autres la récusent parce que, même exceptionnelle, elle utilise des moyens malsains ou vicieux. D'autres encore, comme Machiavel ou Naudé, jugent que les moyens vicieux sont nécessaires, quand ils sont bénéfiques au salut social. Mais la plupart voient dans cette manière de gouverner quelque chose de pervers, même si sa finalité, bienfaisante à titre médiat, la légitime au bout du compte. Et ce jugement de perversion laisse apparaître, en contre-jour, les caractéristiques du pouvoir sain. C'est au nom du salut public que le pouvoir peut au Moyen Age abroger les lois coutumières ou retirer des privilèges à une ville[1], ou, selon Bodin, se passer de l'approbation populaire même si celle-ci s'exprime ordinairement. Cela signifie bien qu'un pouvoir de stabilité et d'habitude atteint ses buts en respectant les lois, les chartes et les autonomies. Le pouvoir d'exception ne trouve sa légitimité que parce qu'il permet, à court ou à long terme, au pouvoir normal de se développer à nouveau. Il ne vise qu'à servir son contraire, et c'est bien ainsi que les Romains considéraient la dictature, pouvoir illimité propre à garantir la permanence d'un pouvoir limité. L'idée même de raison d'Etat signifie qu'en Europe le pouvoir absolu est d'exception. Et la « normalité » du pouvoir se dessine *a contrario* dans le récit des exactions malsaines que le pouvoir d'exception peut se permettre de perpétrer. Le fait même d'avoir séparé aussi abruptement la situation exceptionnelle justifiant la raison d'Etat, de la situation ordinaire, rend manifeste le caractère secondaire du pouvoir politique. C'est sa primauté qu'il faut justifier, quand elle se trouve nécessaire : car elle ne va pas de soi. Paradoxalement, l'idée européenne de raison d'Etat révèle le rôle second de l'Etat.

[1] F. Meinecke, *op. cit.*, p. 33.

CHAPITRE III

Apologie de l'acte libre

Pour les anciens, le pouvoir trouve sa légitimité dans l'insuffisance des acteurs sociaux mais ne s'immisce pas dans les sphères de leurs capacités. La nécessité de préserver ces autonomies, même restreintes, trouve sa justification dans un irrépressible besoin de liberté — besoin d'agir par soi-même —, observé à travers l'étude des sociétés. Mais le caractère impérieux de ce besoin ne trouve pas encore d'explication. Pourquoi les hommes sont-ils ainsi faits qu'ils n'admettent pas le pouvoir despotique ? Pourquoi sont-ils « à gouverner » et non « à administrer » ? Aristote a posé la question, et y répond après avoir mené à son terme la comparaison redoutable entre la politique grecque et la politique asiatique : les Hellènes sont libres de nature, tandis que les barbares ont tempérament d'esclaves. Conclusion qui semble courte : mais humilité de l'esprit parvenu jusqu'à l'impénétrable. L'argument de la « nature » permet le repos de la pensée, et met fin aux interrogations successives, même s'il propose un aboutissement peu satisfaisant. A la question : pourquoi le pouvoir se doit-il de garantir la liberté et la diversité sociales ? Aristote répond : parce que les Grecs ne sauraient pas vivre autrement.

Thomas d'Aquin semble adopter le même point de vue quand il écrit, à propos du régime mixte : « Deux points sont à observer dans la bonne organisation du gouvernement d'une cité ou d'une nation. D'abord que tout le monde participe plus ou moins au gouvernement, car il y a là, selon le deuxième livre des *Politiques*, une garantie de paix civile, et tous chérissent et soutiennent un tel état de choses. »[1] Mais il ne parle ici que de la liberté de participer au gouvernement ou de l'élément démocratique du pouvoir. Cette espèce de liberté

[1] *Somme théologique*, I, II, qu. 105, art. 1.

lui apparaît circonstancielle, et relative à un peuple ou à un consensus donné, en tout cas justifiée seulement par un besoin inexplicable — ou qui n'aurait pas d'autre justification que son existence. Il en va tout autrement quand il évoque une liberté qui n'est pas encore notre liberté d'autonomie moderne, mais qui suppose l'autonomie des groupes : celle-ci sera fondée ontologiquement.

Pourtant, de prime abord, Thomas d'Aquin semble défendre une idée contraire à toute liberté sociale et personnelle. C'est pourquoi, avant d'en venir à la description du pouvoir, il faut lever une ambiguïté.

Principe de totalité

A la lumière d'Aristote, le Docteur Angélique voit la société comme un organisme. Il apparaît ainsi assumer, pour son propre compte, le pouvoir contraignant que nous trouvons dans le dernier chapitre de la *Politique* d'Arsitote, traitant de l'éducation. La société est régie par le principe de totalité[1]. De prime abord, l'idée du bien commun semble exclure l'autonomie de la société, et privilégier le rôle du pouvoir.

Le principe de totalité affirme que la partie d'un tout doit être ordonnée à ce tout avant d'être ordonnée à elle-même. Elle dépend du tout, dont elle tire sa vie, et trouve sa finalité dans le tout. On connaît l'importance des comparaisons organicistes dans la description de la société, et ceci depuis l'Antiquité jusqu'aux théories modernes du contrat, qui inaugurent une nouvelle manière de penser la société. Comme Aristote, Thomas d'Aquin utilise largement cette comparaison[2], qui n'est évidemment pas innocente, puisqu'elle sous-entend l'idée du sacrifice légitime des finalités particulières aux finalités communes. La métaphore du corps humain, selon laquelle l'Etat ou le prince représenterait le cerveau d'une société composée de membres divers mais liés, implique la dépendance totale des membres. Il est donc naturel que cette métaphore significative ait suscité des controverses chez les modernes défenseurs du thomisme[3]. Le personnalisme naissant, issu en grande partie d'un renouveau du thomisme, semblait se trouver pris au piège du principe de totalité, et remis en cause par son propre

[1] *Op. cit.*, II, II, qu. 58, art. 5 : « Tous ceux qui vivent dans une société sont avec elle dans le même rapport que des parties avec un tout. Or la partie, en tant que telle, est quelque chose du tout; d'où il résulte que n'importe quel bien de la partie doit être subordonné au bien du tout. »

[2] Là-dessus J. Leclercq, *La philosophie morale de saint Thomas devant la pensée contemporaine*, p. 303 et ss.; J. Madiran, *Le principe de totalité*.

[3] *Cf.* J. Leclercq, *op. cit.*, p. 328. Voir la discussion entre J. Maritain et Ch. de Koninck et à ce propos l'ouvrage de ce dernier, *De la primauté du bien commun contre les personnalistes*.

fondateur. On se demande en effet comment justifier la valeur de la personne ou du groupe social face au pouvoir, si « la multitude est régie par la raison d'un seul homme; c'est là surtout le propre de l'office du roi... Que le roi connaisse donc qu'il a reçu cet office, afin d'être dans son royaume, comme l'âme dans le corps, et comme Dieu dans le monde »[1]. Le rôle de l'instance politique consisterait à servir de cerveau à ce corps qui sans elle demeurerait inerte. Et la comparaison avec la reine des abeilles[2] corrobore cette certitude : la classique comparaison de la société humaine avec celle des abeilles, déjà présente chez Platon, sous-entend la justification d'un gouvernement despotique au sens du despote éclairé platonicien. Le roi seul compétent gouverne un monde d'enfants, vers leur bien, qu'ils ignorent. La définition que donne Thomas d'Aquin du gouvernement injuste — despotique ou tyrannique — semble appuyer encore sa manière de voir. Il décrit le gouvernement injuste comme celui qui poursuit sa finalité propre, et non pas le bien de toute la société. A l'inverse, le gouvernement juste se définit comme celui qui gouverne en vue du bien commun[3]. Le fait de donner comme seul critère de légitimité du pouvoir — au sens non de la légitimité historique, mais de la légitimité intrinsèque et philosophique — la poursuite du bien commun justifie immédiatement n'importe quel despotisme éclairé. Thomas d'Aquin ne fait pas de différence ici entre un gouvernement dirigé au bien commun d'une société sans autonomie et un gouvernement dirigé au bien commun d'une société d'hommes libres.

Le principe de totalité révèle probablement deux significations dont l'une est circonstancielle et l'autre fondamentale.

De la société à la notion de personne

Il indique d'abord l'état d'esprit d'une époque, époque de ce que L. Dumont appelle la société holiste. Il s'intègre dans l'esprit de la société communautaire, étrangère à l'individualisme moderne. Depuis l'Antiquité et jusqu'aux théories du contrat social, l'homme n'est défini que par rapport au groupe dans lequel il naît et grâce auquel, exclusivement, il se développe. Considéré comme à la fois dépendant et solidaire, il se dessèche si on l'exile de ses amarres. Naturellement, cette vision des choses s'exprime à toutes les époques, et des courants de pensée contemporains, tel celui du maurrassisme, s'attachent à démontrer que

[1] Thomas d'Aquin, *De Regno*, I, ch. XII.
[2] *Ibid.* Le *De Regno* parle du roi des abeilles.
[3] Par ex. *De Regno*, I, ch. III.

l'atomisation des sociétés produit des hommes exsangues et non des hommes simplement différents : comment définir un individu sans son environnement familial et social ? Il se forme en intégrant des coutumes et des cultures, sans lesquelles il n'existerait même pas. Pourtant, le séisme de la Révolution a bien engendré une société encore jamais vue : l'individu reçoit et donne, mais ne s'estime plus lié naturellement. Ces liens naturels, insécables, que l'époque moderne a tranchés, sont ceux dont parle Thomas d'Aquin à propos du principe de totalité. Il ne signifie pas par là que l'homme serait un simple moyen dont la communauté userait à sa guise, mais que l'homme ne saurait accomplir ses propres fins sinon dans le cadre d'une communauté plus vaste. Il possède individuellement la capacité de forger son propre destin, mais par l'intermédiaire d'une société[1].

Le principe de totalité indique également l'importance du concept de bien commun, et signifie que la société est orientée au bien commun avant de poursuivre des fins particulières. Plus encore : que chaque homme recherche le bien commun avant le sien propre. Cette expression de la société comme personne morale, porteuse de finalités propres et pour ainsi dire sublimées, contient déjà l'idée de justice sociale qui apparaîtra au XIX^e siècle dans le courant thomiste moderne. Aucune solidarité ne pourra se justifier si la communauté sociale n'est vue comme un tout dont il convient de protéger la survie et le développement, même parfois au détriment de ses membres, mais dans leur intérêt indirectement. La justification de ce « sacrifice » est difficile à saisir, parce que Thomas d'Aquin s'exprime ici et là sur des plans différents. Quelle est donc la nature de l'obligation qu'il y a pour l'individu à rechercher le bien commun avant le sien propre ? Est-ce une obligation juridique, érigée par la loi positive d'une société désireuse de durer ? Est-ce une obligation morale, dont chacun se ferait un devoir par respect d'une loi non écrite ? Est-ce une obligation naturelle, par laquelle l'homme instinctivement se sacrifie à sa communauté, à la manière du pélican pour sa progéniture ? Thomas d'Aquin semble pencher pour cette dernière affirmation : « Dans un tout, chaque partie aime naturellement le bien commun de ce tout plus que son bien propre et particulier. »[2]

Outre que cette affirmation est peu crédible concrètement, elle rappelle les comparaisons organicistes et laisse penser que l'homme serait biologiquement lié

[1] *De Regno*, I, ch. I : « Chaque homme possède, de par sa nature, la lumière innée de la raison, qui, de ses actes, le guide vers sa fin. Et s'il convenait à l'homme de vivre solitairement, comme il convient à beaucoup d'animaux, il n'aurait besoin d'être dirigé par aucun principe directeur vers cette fin, mais chacun serait à soi-même son propre roi », mais « un seul homme ne pourrait pas, par lui-même, s'assurer les moyens nécessaires à la vie. Il est donc dans la nature de l'homme qu'il vive en société ».

[2] *Somme théologique*, II, II, qu. 26, art. 3.,

à sa communauté, faute d'exister vraiment par lui-même. Pourtant, l'homme n'est pas biologiquement lié à la société comme la main au corps humain : car dans ce cas, le citoyen se sacrifierait naturellement pour sa patrie, alors qu'en réalité seul le citoyen vertueux en est capable[1]. L'obligation de faire passer le bien du tout avant celle de la partie devient donc morale, alors qu'elle était naturelle avant le péché[2]. Ainsi, l'idée de l'abnégation naturelle ne sous-entend pas une participation biologique de l'individu au tout, mais la très haute capacité d'amour dont l'homme est capable dans la sphère de la grâce. L'homme de Thomas d'Aquin n'est ni indifférencié, ni fragment incomplet, ni rouage privé de finalité propre : mais un cosmos à lui seul, caractérisé par son aptitude à l'amour au sens propre — vouloir le bien de l'autre avant le sien —, d'instinct naturel dans l'ordre de la grâce, et de vouloir moral après le péché. Ainsi le principe de totalité, pour étrange qu'il paraisse aux modernes, n'exclut pas que la pensée thomiste soit la première justification de la personne comme tout.

Thomas d'Aquin rappelle que Boèce définissait la personne comme substance première[3]. Les autres substances créées sont mues par des causes extérieures, et « il n'est pas en leur pouvoir d'agir ou de ne pas agir »[4]. La personne est une substance intellectuelle, caractérisée par la conscience, la volonté et la liberté. Elle est « maîtresse de ses actes, en tant qu'il est en elle d'agir ou de ne pas agir »[5]. Elle est libre à la fois de ses actes et de ses jugements[6], affirmation qui entraîne des conséquences importantes dans la vie sociale et fait de l'Aquinate un précurseur. La personne représente donc un tout, auquel nul ne saurait voler ses finalités propres. Elle est rattachée à la société par les nécessités de l'existence, mais elle est rattachée ontologiquement à Dieu. En ce sens, seul Dieu pourrait lui imposer ses finalités, mais Il a choisi de lui accorder la liberté. La société n'englobe donc pas totalement la personne : « L'homme n'est pas ordonné dans tout son être et dans tous ses biens à la communauté politique; c'est pourquoi tous ses actes n'ont pas forcément mérité ou démérité envers cette communauté[7]. » La situation de la personne évoque ici non pas un être narcissique au point de se donner comme pivot du monde, mais plutôt Antigone, légitimée dans son rappel d'un lien supérieur au lien social.

La personne est donc vue comme un monde, non pas autosuffisant puisque

[1] *Ibid.*, I, qu. 60, art. 5.
[2] *Ibid.*
[3] *Ibid.*, I, qu. 29, art. 1.
[4] *Contra Gentiles*, II, 47.
[5] *Ibid.*
[6] *Ibid.*, II, 48.
[7] *Somme théologique*, I, II, qu. 21, art. 4.

ayant besoin de la société comme médiation et par ailleurs ordonné à Dieu, mais comme un monde contenant ses actes et ses fins, quoique insatisfait de soi. La personne sous-entend le désir d'indépendance et la capacité d'indépendance[1], et si elle n'est pas ontologiquement créatrice de soi, elle devient historiquement autocréatrice en se faisant par ses œuvres. Elle ne cesse d'agir et son action volontaire et libre la définit et la complète indéfiniment[2]. L'action n'est pas extérieure à l'être, mais elle concerne l'être lui-même qui se déploie. Priver une personne de son acte équivaut donc à la dénaturer, à lui confisquer la réalisation de son être propre. La société de Thomas d'Aquin se définit à partir d'une philosophie de l'action, une philosophie des actions diversifiées, autonomes et multiples.

Eloge du multiple

Comme dans la *Politique* d'Aristote, le rôle du pouvoir ne consiste pas à constituer une unité, mais une harmonie, ou encore une « unité d'ordre » qui assume les diversités. La société agit par elle-même et poursuit ses buts propres. Cela sous-entend un rôle limité du pouvoir politique. Car celui-ci ne saurait jamais — comme l'ont imaginé certains — être l'auteur d'une diversité, même artificielle. De soi il ne produit que de l'unité, et on ne lui demande que de produire l'unité nécessaire au développement du divers. Ramener le corps social à un tout unique serait œuvre de création, conceptualisation d'un nouveau concret qui n'existe pas. On ne demande pas au roi de créer la société : il la gouverne, ce qui est subsumer des concrets existants sous un ordre. Il n'engendre rien : « Il ne peut pas produire des hommes nouveaux »[3], ce qui serait prendre la place de Dieu et aussitôt le parodier. Mais, plus humblement, « il conserve les biens qu'il gouverne et en use pour quoi ils ont été créés »[4]. Il n'impose donc aucune finalité nouvelle, mais accompagne dans leur développement les finalités existantes. Ce qui équivaut au respect des personnes, des actes et des libertés.

Les personnes sont certes subordonnées à la société comme tout, parce qu'une partie de leur finalité propre est sociale. Mais ni la personne ni la société ne sont subordonnées au pouvoir comme à une instance extérieure. Le pouvoir est investi d'une tâche de médiation, non pas entre la société et son bien — comme dans le despotisme — mais entre les finalités sociales et leur réalisation. Il concourt

[1] J. Maritain, *De Bergson à Thomas d'Aquin*, p. 232.
[2] J. Leclercq, *op. cit.*, p. 189-190.
[3] *De Regno*, I, ch. XIII.
[4] *Ibid.*

à la perfection de la société dans toutes ses manifestations, aussi bien dans sa totalité qu'en chacun de ses membres. Mais si l'on considère l'idée de perfection telle qu'elle s'entend ici, concourir à une perfection extérieure suppose une tâche de serviteur et non de créateur. Car perfection ne signifie pas, chez Thomas d'Aquin comme chez Aristote, l'invention d'un bien, mais le déploiement de l'être. La différence entre l'être et sa perfection n'est pas de nature. Ainsi le pouvoir se met-il au service de finalités qu'il n'élabore pas, mais assume, comprend et unifie. La perfection de chaque personne consiste dans le développement de toutes ses facultés exprimées en actes. La perfection de la société tout entière est le développement de ses diversités vivantes. Le gouvernement ne saurait donc conceptualiser une perfection différente de celle que chacun, selon son être, s'est lui-même assignée. Mais « son but est d'assurer, d'accroître ou de conserver la perfection des êtres dont il a la charge »[1].

On objectera que, du lieu où il se trouve et investi de la puissance, le pouvoir pourrait sans doute tenter de sauver la société d'une partie de la corruption qui découle nécessairement de la liberté, quitte à supprimer cette liberté pour le bien. Mais Dieu, qui peut tout, n'a-t-il pas pourtant décidé de respecter la liberté de sa créature ? Le mal exprime la conséquence de cette liberté offerte. Le plaidoyer de Thomas d'Aquin pour la sauvegarde des finalités autonomes est une réponse par avance à la parabole du Grand Inquisiteur : « La Providence de Dieu n'a pas à préserver les êtres de leur déchéance possible... elle n'a pas à écarter le mal des êtres. La perfection pour tout gouvernement est de pourvoir à ses sujets dans le respect de leur nature : telle est la notion même de justice dans le gouvernement. De même pour un chef de cité, s'opposer — si ce n'est momentanément en raison de quelque nécessité — à ce que les sujets accomplissent leur tâche serait contraire au sens d'un gouvernement humain, de même de ne pas laisser aux créatures la faculté d'agir selon le mode de leur propre nature serait opposé au sens du gouvernement divin. Mais de ce fait il s'ensuit la corruption et le mal dans le monde... »[2]

Si l'action autonome est supérieure à tout bien, puisqu'elle est le bien même de l'être agissant, de quelle manière le pouvoir politique se manifestera-t-il ? Il n'interviendra pas systématiquement, mais dans la mesure des besoins. Sa protection est partielle. L'idée de capacité en délimite les frontières mouvantes.

[1] *Contra Gentiles*, III, ch. 73.
[2] *Contra Gentiles*, III, ch. 71.

Suffisance et insuffisance

L'homme a ceci de singulier qu'il est à la fois suffisant et insuffisant. Il se suffit pour connaître et pour poser ses propres finalités, grâce à sa raison. Mais il ne se suffit pas pour les accomplir, et doit pour cela requérir l'aide de la société[1]. Cet écart entre les aspirations naturelles et les capacités fonde et justifie chaque intervention du ou des pouvoirs. Mais il s'agit d'une justification exclusive : dans la mesure même où le pouvoir n'a pas de finalité propre, il ne se légitime qu'en palliant les insuffisances de ceux qu'il gouverne. Afin de préciser les frontières de son intervention, se développe une réflexion sur la capacité et l'incapacité humaine : une réflexion sur l'action comparée à ses buts.

Multiple et heureuse de l'être, la société de Thomas d'Aquin est un immense champ d'actions. Non pas une ruche, où tout agir se déploie dans un seul but fixé d'avance. Mais un territoire encombré par la pluralité des tentatives, des échecs et des réussites. La société vibre de forces agissantes. Certaines forces se suffisent, et d'autres non. Certains élans y sont glorieux et couronnés de succès, d'autres y demeurent à l'état de désir. Tout se complique encore quand on constate que la société se compose à la fois de personnes physiques et de personnes morales, de groupes d'hommes, où les vouloirs sont liés et unis, mais où valent aussi les notions de suffisance et d'insuffisance. Le rôle du pouvoir consiste d'abord à déchiffrer les capacités et les incapacités.

Tout ce qui est capable de parvenir, de soi, à son but, doit pouvoir y courir sans intermédiaire. Une aide sans besoin reconnu devient superfétatoire : pire encore, elle dénature l'action et rend son acteur exsangue en le sous-estimant. Cette affirmation vaut à la fois pour la personne physique et pour la personne morale. Chaque groupe se suffit à soi pour certaines fins qui le concernent et réclament des moyens adaptés à ses capacités : « Une seule famille, dans une seule maison, suffira bien à certains besoins vitaux, comme par exemple ceux qui se rapportent aux actes naturels de la nutrition, de la génération et des autres fonctions de ce genre; dans un seul bourg, on se suffira pour ce qui regarde un seul corps de métier... »[2] Chaque groupe demeure maître de ses fins en s'adonnant à certains actes propres, par lesquels il existe et se développe. Une autorité plus haute serait, ici, mal à propos d'intervenir.

Par contre, chaque homme ou groupe d'hommes exprime en certains points

[1] *De Regno*, I, ch. I.
[2] *De Regno*, I, ch. I.

des insuffisances de moyens au regard de besoins nécessaires ou de fins spécifiques : le rôle des pouvoirs consistera à pallier ces manques singuliers, après les avoir reconnus pour tels. D'où l'office, en dernier recours, du roi : « Celui-ci doit se soucier du progrès, et ceci en s'appliquant, dans tous les domaines où nous avons parlé, à corriger, s'il se trouve quelque chose en désordre, à suppléer, s'il y a quelque manque, et à parfaire, si quelque chose de meilleur peut être fait. »[1] Ici comme chez Aristote, le groupe politique seul s'autosuffit dans sa totalité, et c'est là sa définition — une personne, une famille ou un corps de métier ne se suffisent jamais entièrement. Il faut voir la raison de cette autosuffisance dans l'action de l'autorité suprême qui pallie les manques avérés. Le pouvoir, seule instance privée de fins propres, a pour mission de garantir à toutes les instances finalisées les conditions pour parvenir efficacement à leurs buts. Ces conditions multiples peuvent se concrétiser en deux générales : la paix, et « une quantité suffisante de choses nécessaires au bien-vivre »[2]. Le pouvoir se trouve responsable non seulement de la paix, mais de la garantie des biens matériels élémentaires. Le gouvernement de Thomas d'Aquin n'est pas seulement chargé de tâches négatives — soustraire la société à ses ennemis extérieurs et intérieurs —, mais de tâches positives qui consistent à garantir les conditions du bien-être.

Le pouvoir chez Thomas d'Aquin représente l'instance la plus abstraite dans la société humaine. Pourtant nanti d'une puissance inégalable, il vit d'une existence subordonnée. Il s'ordonne à d'autres qui, eux, s'ordonnent à eux-mêmes — la définition du tyran ou du pouvoir perverti est qu'il s'ordonne à lui-même. Il ne serait pas faux de lui nier une existence propre, puisque sa perfection s'identifie à celle d'autres instances, dissociées de lui. Ici déjà, il est à la fois second, par son humilité de force servante, et secours, par le soutien positif qu'il apporte. Sa juste mission ainsi définie ressemble à la mission universelle assignée au gouvernement juste par rapport au gouvernement tyrannique : travailler au bien commun de la société et non à son propre intérêt. Mais il se distingue du pouvoir du prince paternel et du despote éclairé, pourtant investi du même but. Le prince-père ou -maître demeure seul détenteur de la connaissance du bien commun, face à des sujets ignorants et infantiles. Il les mène à leur perfection, mais pour ainsi dire à leur insu. Ici, la perfection de la personne ou du groupe social ne saurait être proposée ou projetée de l'extérieur, car elle ne consiste que dans le développement de l'agir propre à partir de la raison intérieure. Chacun vise son bien qu'il connaît. Le pouvoir sert des buts qu'il ne

[1] *De Regno*, I, ch. XV.
[2] *Ibid.*

définit pas lui-même, mais qu'il re-connaît. Il conceptualise le bien commun parce que seul il possède davantage de hauteur de vue, mais ce bien commun doit tenir compte d'une multiplicité de projets singuliers dont chacun forme un tout. Le bien commun du despote éclairé organise les actions individuelles selon une finalité sociale érigée par le pouvoir. Ici, le bien commun assume et ordonne des actions individuelles considérées comme un donné irréductible.

Unité d'ordre

Au Moyen Age, la société est conçue à la fois comme un organisme et comme une organisation de membres indépendants, ce qui a amené O. Gierke à parler d'une idée fédérative de la société[1]. La comparaison avec l'organisme ne doit donc pas laisser identifier le corps social à un tout globalisé, aux éléments naturellement dirigés d'en haut. Il s'agit d'une métaphore décrivant l'unité d'ordre dont parlait Thomas d'Aquin. Une unité d'ordre correspond à l'autonomie des parties et à leur diversité, tandis qu'un collectif appellerait une unité d'identité.

C'est dans la société du Moyen Age, naturellement formée de centres autonomes, et avant l'idée bodinienne de souveraineté, que naît le concept de suppléance. Thomas d'Aquin n'a pas encore clarifié le concept. Il a mis tous ses efforts à légitimer ontologiquement la dignité de l'action humaine et à fonder la notion de personne. Il a décrit un pouvoir qui valorise et unifie les actes sociaux.

L'idée de suppléance n'a pu naître que dans une société organisée en groupes vivants — c'est-à-dire agissant et maîtres de leurs actions. On se demandera d'ailleurs plus loin s'il n'y a pas là une corrélation impérative et permanente, s'il peut y avoir jamais une suppléance de l'Etat pour une société exsangue. La suppléance suppose que les deux instances en contact — celle qui donne et celle qui reçoit — ne soient pas trop éloignées l'une de l'autre relativement à leurs fins et à leur mode d'être. Un géant ne supplée pas aux carences d'un lilliputien : s'il ne l'écrase, il le porte, mais ne saurait participer à ses tâches minuscules. Il peut l'entretenir entièrement, mais non pas lui prêter main-forte là seulement où il en a besoin. Il n'a pas la vue assez perçante pour distinguer la mesure de ses insuffisances, pour trier entre ses capacités et ses insuffisances. C'est pourquoi l'idée de suppléance apparaît entre des groupes frères, à peine

[1] *Théories politiques du Moyen Age*, p. 134.

distancés les uns des autres, entre hiérarchies voisines, et en un lieu où il n'y a pas encore véritablement d'Etat.

Le Moyen Age développe l'idée thomiste de personne, de la dignité de la personne vue comme une fin. Chaque groupe, personne morale, demeure également autonome dans son ordre. La société est une organisation de groupes dont chacun a sa cause finale, et se suffit en partie dans le déploiement de sa propre perfection[1]. L'unité du tout ne représente pas une abstraction, mais une réalité mystique. Le corps social ne subsume les individus que par l'intermédiaire des groupes, il ne peut donc les absorber, puisque les finalités indépendantes résistent et agissent pour leur propre compte. Les actions du pouvoir politique ne peuvent être légitimées que par les besoins du corps social, dont il reste le serviteur. Cesse-t-il de garantir les conditions de cette unité d'ordre, il devient illégitime. Il est un rouage indispensable pour l'accomplissement d'une œuvre qu'il n'a pas programmée, mais qu'il conceptualise à partir d'éléments extérieurs à lui.

Le Moyen Age n'accorde guère au pouvoir politique qu'un rôle de pacification et d'unification, parce que l'Eglise accomplit dans la société certaines tâches indispensables, et supplée aux carences les plus voyantes, jouant dans la plupart des sphères sociales le rôle de secours que l'on confiera plus tard à l'Etat. Ainsi, c'est l'Eglise qui en premier lieu apparaît comme groupe subsidiaire. Non seulement elle intervient dans la vie sociale, mais elle est donnée par certains auteurs pour susceptible d'intervenir légitimement dans le pouvoir politique, si le prince de l'heure se trouve incapable ou défaillant[2]. Ce « pouvoir indirect » n'intervient qu'en cas de nécessité reconnue, c'est-à-dire en cas de péril politique et spirituel. Il indique qu'une instance prend la place d'une autre en vue du bien commun. Mais il rappelle davantage l'idée du dictateur sauvant la république qu'il n'introduit l'idée de suppléance au sein du corps social, bientôt conceptualisée par Althusius.

[1] Marsile de Padoue, *Le défenseur de la paix*, I, ch. VI.
[2] H. Beuve-Méry, *Théories des pouvoirs publics d'après F. de Vittoria*, p. 100 et ss.

CHAPITRE IV

Une multiplicité de contrats

Johannes Althusius demeure, au début du XVII^e siècle, un homme du temps passé. Il semble résumer le Moyen Age plutôt qu'ouvrir une époque. Pourtant, il contribue à tracer les contours d'un moment différent, où il sera question davantage de l'autonomie des hommes que du choix des régimes. Il pense qu'il faut circonscrire les prérogatives de la société avant de dessiner la forme du pouvoir. Considéré comme le premier auteur fédéraliste, il est en même temps le premier à décrire une société subsidiaire.

Althusius ne trouve guère d'échos dans l'histoire des idées : auteur mal-aimé, presque inconnu, écrivain au talent plutôt pâle. Otto Gierke, son seul admirateur, a empêché qu'on le relègue complètement aux oubliettes : objet d'une réprobation posthume, Althusius fut ensuite victime de l'indifférence presque générale[1]. Il laisse pourtant une œuvre juridique importante. Son activité lui a fait parcourir les pays allemands à la recherche d'aventures intellectuelles et politiques. Alors que beaucoup de penseurs politiques alignent des réflexions au fond d'une retraite, alors que la plupart des hommes politiques agissent sans fil conducteur ni convictions, lui eut la chance de gouverner tout en écrivant, ce qui vaut pour commencer un cachet d'authenticité. Mais il fit tout cela sans éclat, en père de famille, avec un sérieux taciturne et un sens du devoir qui rebute. Ses seules sautes d'humeur, il les réserve pour fustiger la tolérance religieuse : caractère,

[1] La bibliographie d'Althusius est assez réduite. On se rapportera à la thèse de J. Dagory, *La politique d'Althusius*, Université de Paris, 1963 ; à l'article — sévère — de P. Bastid : *Le juriste allemand Althusius a-t-il été un précurseur de la Révolution française ?*, Paris, F. Didot, 1952, 20 p. ; au chapitre consacré à Althusius dans l'ouvrage de P. Mesnard, *L'essor de la philosophie politique au XVI^e siècle*, Paris, Vrin, 1969 ; à l'ouvrage de M. Villey, *La formation de la pensée juridique moderne*, Paris, Montchrestien, 1975. L'œuvre maîtresse d'Althusius, la *Politica*, a été abrégée et traduite en anglais par F. S. Carney, Londres, Eyre et Spottiswoode, 1965.

en somme, peu sympathique aux esprits modernes. Juriste, théologien, universitaire, la ville d'Emden l'appelle comme syndic. Dans la lutte pour l'autonomie de la ville contre le prince suzerain, il fera merveille. Il fait ce qu'il écrit, il écrit ce qu'il fait. Il n'y a pas d'utopie chez cet homme. C'est pourquoi peut-être il manque l'élan et le charisme. René de La Tour du Pin sera aussi de cette sorte. Dans l'histoire des idées politiques, ces penseurs rassurants et ennuyeux ne suscitent pas de révolutions, mais imposent des réflexions qui sont comme des lames de fond.

Droits des groupes

Althusius décrit la société allemande de son temps, médiévale encore, et dénuée d'Etat tutélaire. Il décrit des villes, des corporations et des familles autonomes. Il donne à cette autonomie sa raison d'être, et en justifie l'avenir. Il tire les conséquences de cette autonomie historique : il en extrait une nature et en façonne une théorie. Dans la société allemande, l'Etat manque plus qu'il n'opprime : Althusius après Bodin recherche le fondement de la souveraineté. Mais ici le peuple est souverain, le prince n'exerçant la puissance que par délégation. La société prime l'Etat, dans le principe comme dans l'histoire germanique. Elle ne précède pas l'Etat dans un temps nébuleux, dans un état de nature mythique, car Althusius ne paie aucun tribut aux mythes, même explicatifs. Mais elle le précède dans le primordial et ontologiquement. Cela signifie que l'homme se sent un fils de la société avant de se reconnaître un fils de l'Etat. Placé au milieu de cercles concentriques représentant la société — la famille, le métier, le village —, il ne laisse à d'autres aucune initiative qui soit sienne et dont il soit capable. La notion de capacité et la notion de contrat dominent la *Politica*.

Althusius professe une sorte de mépris pour l'homme seul : l'ermite « sans feu ni lieu » que l'on retrouvera semblablement décrit chez La Tour du Pin. Précurseur de Maurras — et c'est bien la même filiation —, il plaint l'homme nu à sa naissance : « On dirait qu'il sort d'un naufrage. » Même adulte, il ne vaut rien sans la société. Assemblés ou plutôt entassés, ils sont « une foule, un ramassis, une multitude, un assemblage, un attroupement »[1], le tout proféré avec mépris. Ils ne peuvent ni se défendre ni faire valoir aucun droit. Aussi la société est-elle naturelle et nécessaire, mais définie d'une certaine manière.

[1] *Politica*, éd. Carney, p. 34.

Althusius ne parlera pas de l'individu. Il n'étudie l'homme que dans le sein des communautés où il s'intègre. Pourquoi décrire un être sans réalité ? L'ermite est un errement de la nature, non un modèle. Aussi les droits de l'individu, dont Locke à la même époque se fait le premier défenseur, n'intéressent pas Althusius. Cependant, le fait qu'il raisonne à partir des groupes humains et non à partir de l'homme solitaire n'enlève rien à sa contribution aux thèses de la liberté d'autonomie. Sa théorie corporatiste hérite du droit germanique, comme Locke hérite des traditions anglaises. Individu ou groupe, il s'agit toujours de poser la primauté de la société face à l'Etat, ou de la liberté face à l'autorité en général.

La société d'Althusius ressemble à ces poupées russes qui s'emboîtent. La famille constitue la plus restreinte des communautés. Viennent ensuite la corporation, la cité et la province. Nous nous trouvons encore dans un schéma aristotélicien. Tous ces cercles se superposent sans se confondre. Le plus grand englobe le plus petit sans le dissoudre. Héritier systématique du logicien Ramus, Althusius les classe par genres et par espèces. Catégories fastidieuses, nanties d'un nom barbare : les communautés symbiotiques. Mais l'essentiel reste la description de leur naissance et la justification de leurs prérogatives.

Les groupes symbiotiques les plus naturels précèdent les autres, non pas dans le temps, mais vitalement, de la même manière que tous les groupes précèdent l'Etat. La famille préexiste. La corporation vient après. Puis la cité. Et ainsi de suite. Il ne s'agit pas d'une description historique car, en réalité, tous existent à la fois depuis toujours. Mais de priorités ontologiques. La corporation ne justifie son existence que parce que la famille en a besoin. La cité ne justifie son existence que parce que les métiers en ont besoin. De même pour la province et l'Etat.

Cette sorte de priorité accordée aux groupes les plus simples ne sous-entend aucun jugement de valeur. Le souci est avant tout de préserver l'autonomie de chaque sphère. L'autonomie des groupes naturels ou volontaires garantit, seule, à la fois l'efficacité et le bonheur de la vie quotidienne. Althusius défend cette autonomie : là réside sa principale originalité, au-delà des thèses sur la souveraineté et de son calvinisme inquisitorial.

Autonomies de fait

L'autonomie des groupes ne se fonde pas sur un quelconque droit de ceux-ci à disposer d'eux-mêmes. Le fait prime le droit. Le réalisme d'Althusius laisse présager celui de Le Play, même s'il s'exprime dans un siècle si différent. L'auto-

nomie se fonde sur un donné sociologique élémentaire, sur des faits observés. Doit-on consacrer les faits comme valeurs ? Oui, s'ils traduisent une nature profonde, une sorte d'ontologie sociale.

Chaque communauté œuvre pour des fins qui lui sont propres. Elle n'a d'ailleurs été créée que pour cela. La famille travaille à la protection et à l'éducation des enfants. La corporation, au bien-être professionnel de ses membres. Imaginer pour elle d'autres desseins serait un dévoiement de l'esprit. Chaque communauté tend à organiser les solidarités entre ses membres et concourt à défendre leurs intérêts collectifs. Ces intérêts collectifs ne se confondent pas avec les intérêts individuels de chaque membre, lesquels sont pris en compte par la sphère inférieure. Ainsi la corporation en tant que groupe vise le bien-être des artisans, tandis que ceux-ci en tant qu'individus sont protégés par la famille. Bien que soumis aux mêmes impératifs d'intérêt général, les groupes divers tendent cependant tous à des buts différents. Les fins de la corporation ne sont pas celles de la cité, ni celles de la province, ni celles de l'Etat. La particularité des fins explique et justifie l'autonomie des groupes : selon une idée très aristotélicienne, chacun tient son être de son élan vers la perfection, de son dessein propre, auquel il est ordonné.

Althusius énonce l'idée qui sous-tendra plus tard toute la théorie de la subsidiarité : les groupes *sont capables* d'œuvrer efficacement à leurs fins propres. Cette affirmation semble une redondance. Il n'en est rien. Dire qu'ils sont capables, c'est les confirmer dans leur être et dans leurs déterminations. C'est écarter l'hypothèse ou la nécessité éventuelle d'une tutelle, émanée des sphères supérieures. C'est légitimer un fait social hérité de l'histoire, et que l'histoire future ne devra pas, pour l'auteur, remettre en cause. La famille est capable de gérer son économie particulière. La corporation, d'ériger ses règlements propres. La cité, de construire ses voies publiques et de programmer leurs charges. La lutte d'Althusius, homme politique, pour l'indépendance d'Emden, symbolise la *Politica*.

A partir de là, une théorie — une description, dirait l'auteur —, s'élabore. Elle inaugure les thèses modernes de l'Etat subsidiaire, mais s'en différencie par le contenu qu'elle attribue à la liberté.

Chaque groupe cherche son bien-être collectif dans la poursuite de ses fins propres. Il vise à l'autosuffisance, à l'*autarcheia* d'Aristote. Mais il y tend comme vers un idéal, auquel la réalisation complète manque toujours[1]. En réalité, il n'a pas les moyens de l'autosuffisance au sens de perfection de l'être. D'où la

[1] Althusius, *op. cit.*, p. 41-56.

généalogie des groupes, qui se déploient les uns dans les autres. A la clé du raisonnement, se trouve la justification finale de l'autonomie sociale.

Si le corps ne peut s'autosuffire, ce n'est pas par une incompétence aléatoire, mais par une incapacité de nature. Il demeure capable dans le cadre limité de ses œuvres spécifiques — plutôt faudrait-il dire que l'étendue de ses œuvres légitimes se définit par l'étendue de ses capacités. Mais il se trouve que son aspiration dépasse le cadre de ses œuvres spécifiques : il aspire à un bien-être plus large, qui ne saurait se réaliser pleinement sans l'appui et la protection d'instances différentes et plus larges. La famille, qui peut œuvrer à son bonheur de cellule indépendante, ne peut assurer elle-même la sécurité parfaite de ses membres. Pour cela elle dépend de la police municipale. Cette sécurité concourt à la perfection de son bonheur. Il en va ainsi à tous les échelons de la vie sociale.

Ainsi le corps doit-il s'en remettre à un corps plus large, pour pallier ses insuffisances, pour combler ses manques. Ou plutôt, car cet appel à d'autres n'est pas vu dans un sens péjoratif : pour parfaire son œuvre. Ainsi les familles se regroupent-elles en corporations, les corporations en cités, les cités en provinces, les provinces dans l'Etat. Ce regroupement successif, qui explique l'existence de toutes les communautés sociales, émane d'une nécessité vitale. Il est volontaire et conscient, mais non aléatoire. Il se fonde sur le consentement et le contrat, parce qu'il naît de la conscience d'un besoin qui n'est pas total, mais partiel. Il n'est pas question pour la corporation, par exemple, de confier ses intérêts à la cité pour qu'elle les gère à sa place. Mais elle lui confie seulement les œuvres qui la dépassent, et qui sont cependant nécessaires. Elle conserve les autres, celles pour lesquelles elle se trouve capable.

D'où une pyramide de pouvoirs qui se superposent sans se confondre. Une généalogie d'autonomies qui protègent d'autres autonomies, plus limitées mais non moins sourcilleuses.

Le monde symbiotique

La société se construit par pactes successifs. Il s'agit de contrats politiques : le contrat social ne signifie rien chez Althusius puisque la société au sens de lien et de rapports entre les individus existe par nature. Il faut des pactes pour que les autonomies subsistent, tout en réclamant protection et secours dans les sphères supérieures. Althusius n'ignore pas que le pouvoir en général cherche sans cesse à déborder ses limites. L'ingérence se voit donc circonscrite par le droit, parce qu'elle doit demeurer partielle. Chaque corps forme avec d'autres un corps

plus vaste, par un contrat discuté âprement et assorti de mises en garde, afin de protéger en même temps son domaine de stricte autonomie. Il prend une part active au nouveau pouvoir qui se crée au-dessus de lui. Il le surveille attentivement. Il le dépose s'il le faut. La société d'Althusius est pleine d'assemblées, de délibérations et de méfiances. Chacun défend le pré carré de son autonomie. Chacun admet la surveillance pour la protection, quand encore la décision vient de lui. Mais n'accepte jamais l'appropriation, ni la mise sous tutelle.

Il y va de l'existence même des corps. Car ils ont besoin de s'intégrer dans des communautés plus puissantes pour développer leur bien-être, mais perdent tout dès lors qu'une instance supérieure voudrait les absorber. Si les droits de la communauté sont aliénés, alors elle cesse tout simplement d'exister[1]. Et il serait absurde d'imaginer une tutelle qui se vouerait à la dissolution de ce corps, qu'elle n'avait été créée que pour protéger. La dissolution est totale dès qu'il y a ingérence au-delà du nécessaire, puisque chaque organisme ne se définit que par ses œuvres.

Nous nous trouvons ici dans une situation de contrat politique ou plutôt de contrats politiques, inverse de celle que présentait Hobbes. Les communautés successives ne s'assimilent pas les unes aux autres. Elles ne s'aliènent pas les unes les autres, comme l'individu de Hobbes s'aliénait à l'Etat. Elles ne concèdent qu'une partie de leur liberté, conservant l'essentiel de leurs pouvoirs. Le *collegium*, communauté civile ou association, érige ses propres statuts et sa propre juridiction, à condition de ne pas enfreindre la juridiction publique[2]. Il possède ses biens propres, que personne ne saurait lui ravir. Il les administre sans concurrence. La cité tient la haute main sur tout l'appareil public de sa propre sphère : les cours de justice locales, les bâtiments publics, les archives civiques, la levée des taxes municipales, les fortifications. La province veille à la sécurité collective des cités. Elle « soutient les activités commerciales »[3], ce qui indique bien qu'elle ne se substitue pas aux commerçants eux-mêmes. Elle administre la justice.

Une loi générale régit tout cet ensemble ondoyant et divers : la propriété est inviolable. Le chef de famille possède un droit absolu sur ses biens. Les associations et les corps publics également. La notion de propriété dépasse la simple possession d'objets, meubles ou immeubles. Les hommes et les communautés sont aussi propriétaires de leurs compétences, de leur travail et de leurs

[1] *Ibid.*, p. 44.
[2] *Ibid.*, p. 31.
[3] *Ibid.*, p. 48.

œuvres. De leur savoir-faire. De leur imagination. De leur aptitude à la solidarité. Nul ne saurait leur enlever cela.

On note combien manquent les détails de l'organisation du pouvoir. Ce n'est pas qu'Althusius n'en parle pas. Le monde « symbiotique » se gouverne démocratiquement et aristocratiquement à la fois. Mais l'auteur ne fait pas preuve à cet égard de la minutie de certains. Il indique la nécessité du consentement, de la représentation et la nécessité du chef. Les assemblées et le chef des instances successives se voient accorder des prérogatives plus que des noms. Le chef de la ville, en général, se fait appeler consul. Le préfet de la province : ici un dynaste, là un éparque, ailleurs un gouverneur[1]. Cette imprécision laisse voir le peu d'importance attribué aux modalités de la transmission du pouvoir. L'essentiel réside dans l'attribution des tâches. Nous dirions, aujourd'hui, dans le rôle du pouvoir.

Le corporatisme d'Althusius n'est pas né, comme celui de La Tour du Pin trois siècles après, d'une réaction contre l'omnipotence de l'Etat. La doctrine de La Tour du Pin se construira en partie contre le césarisme napoléonien. Althusius n'a jamais connu d'Etat tout-puissant. Il n'en imagine même pas. Sa pensée naît du Moyen Age germanique, sur lequel elle s'enracine. Elle a ceci d'original qu'elle parvient à tirer des principes d'une réalité naturellement omniprésente. D'ordinaire, on ne voit pas l'importance de ce que l'on vit chaque jour. On ne ressent la nécessité de la liberté que devant un oppresseur. Althusius défend la liberté de sa ville face à un suzerain. Son idée de l'autonomie s'intègre dans une société organique, qui ne connaît ni l'individu, ni l'Etat au sens moderne, mais seulement la multitude des échelons intermédiaires. L'idée de subsidiarité naît dans la lutte des compétences entre communautés. L'auteur de la *Politica* décrit la nécessité de l'autorité publique, mais par avance il impose des limites à ses prérogatives.

Rôle de l'Etat

Ainsi le problème de la souveraineté prend-il chez Althusius une consonance particulière. Il s'oppose à Bodin, qui tient la souveraineté pour un fait, et la concède au seul détenteur du pouvoir suprême. Lui tient la souveraineté pour un droit, comme après lui tous les auteurs révolutionnaires. Il la voit détenue par le peuple entier, dont les gouvernants ne seront jamais que les com-

[1] *Ibid.*, p. 56.

missaires. Mais il ne s'agit pas d'un droit abstrait, tiré d'une éthique sociale. Il s'agit d'un droit fondé sur la capacité d'agir, sur l'autonomie des œuvres créées. Le peuple est souverain parce qu'il vit dans des sphères déjà souveraines et presque auto-suffisantes. La participation au pouvoir ne se justifie que par l'autonomie sociale, qui est d'abord un fait, et devient un droit par sa nécessité naturelle.

Le peuple se donne un pouvoir garant. Ainsi présenté, le pouvoir suprême semble faible, limité de toutes parts, et objet de suspicion incessante. Il n'en est rien. Althusius au contraire le grandit. D'où tire-t-il sa majesté ? Il représente le dernier échelon de cette société toute en superpositions. Le seul, il est, enfin, autosuffisant. Si du moins sa taille et sa population le lui permettent, il assume la dernière garantie qu'aucune autre communauté ne saurait offrir : la défense de l'ensemble des communautés. Usufruitier précaire de la souveraineté que le peuple lui confère, incapable de lever l'impôt sans le consentement des communautés, le prince demeure cependant tout-puissant dans le rôle qui lui est imparti. Il est limité dans ses prérogatives, mais ces prérogatives sont les plus importantes de toutes. Ultime protecteur, il use seul du droit de majesté.

L'instance publique d'Althusius fait peu de chose, mais les fait avec puissance et force. Ses attributions sont contenues dans d'étroites limites, mais elle possède pour les concrétiser la souveraineté de fait, la prééminence et l'autorité suprême devant laquelle les autres autorités se courbent.

Les mots qui désignent les compétences du pouvoir suprême sont significatifs : il régule, il promeut, il protège, il garantit. Il pourvoit aux besoins de la sphère publique : la paix, la police, la monnaie. Il ne s'ingère pas dans les affaires des communautés. Il ne leur fait pas concurrence. Pourquoi le ferait-il, puisqu'elles sont capables ? Lui œuvre selon ses propres capacités. Il voit grand, et on ne lui demande pas de voir petit. Il est juge, on ne lui demande pas d'être partie.

Si le pouvoir suprême de la *Politica* est nécessaire, ce n'est pas que la société ne pourrait rien faire sans lui. Mais elle ne pourrait pas tout faire sans lui. Il assume ce qui lui manque. Il supplée à ses incapacités. Il vient garantir la concorde et la protection à une société tumultueuse et, d'une certaine manière, faible. Grégoire de Toulouse disait que la société en bonne harmonie ressemblait à un orchestre : Althusius reprend cette image. Le pouvoir qu'il imagine est déjà, à l'instar de celui de Walras, chef d'orchestre.

Sauf sur un point, qui afflige les commentateurs modernes : dans la société du calviniste Althusius, l'inquisition règne. Le pouvoir suprême impose la religion et veille au respect de Dieu. Car, en ce qui concerne la vérité divine, il ne s'agit plus d'accorder l'autonomie aux groupes. Les écoles publiques enseignent la religion. Le pouvoir protège et défend systématiquement les hommes de foi.

S'il ne persécute pas les autres, ce n'est pas par respect de leur liberté, mais par réalisme politique : l'oppression des minorités engendre l'anarchie, préjudiciable à la société tout entière. On va donc supporter les Juifs du bout des lèvres, mais ils n'auront pas de synagogues et vivront en quartiers séparés.

Cette intolérance affichée rappelle les pires jours du procès Galilée, les exodes de Juifs, et toutes les inventions des religions triomphantes. Doit-on en conclure qu'Althusius défend ce que nous appelons aujourd'hui un Etat totalitaire ou, plus précisément, une dictature religieuse à la manière de celles du xx^e siècle ? Il est certain que l'on peut repérer une filiation certaine d'Althusius à La Tour du Pin, de ce dernier à Salazar. Cependant Althusius n'est pas anti-démocrate, et c'est bien ce qui le sépare de ses descendants. Il croit en la souveraineté populaire. Il n'imagine pas de légitimité sans consentement. Tout son système social dément la moindre intention de dictature, sauf sur le plan religieux. L'auteur est le fils de son temps : la notion de liberté de conscience lui demeure étrangère. L'esprit inquisitorial qui souffle presque à chaque page de la *Politica* représente un chapitre à part. Il n'enlève rien à l'autonomie des communautés. Il ne rend pas le prince arbitrairement puissant, ni n'indique une idée générale d'omnipotence étatique. Il révèle la pensée d'une époque, et rappelle les graves querelles religieuses auxquelles les sociétés étaient en butte quand Althusius fut syndic d'Emden. Plus loin, il montre que la liberté d'autonomie réclamée dans la *Politica* est une liberté des moyens, et non des finalités dernières. C'est seulement au xx^e siècle que l'idée de suppléance prendra vraiment en compte la liberté des finalités, quand la société individualiste sera devenue une réalité incontournable.

Le tyran et la vraie politique

L'auteur a été souvent considéré comme le plus dangereux des monarchomaques. Ce qui explique peut-être cette ombre où le relèguent les siècles suivants. Autant que sa description de la société souhaitable, sa théorie sur le tyran est révélatrice. Depuis les Grecs, le tyran représentait d'abord l'usurpateur, puis le mauvais prince : tyran parce qu'il saisit un pouvoir auquel il n'a pas droit, tyran parce qu'il gouverne hors de la justice. Althusius écarte d'emblée la première acception : le tyran usurpateur est un ennemi public, rien d'autre. On dirait que le nom de l'odieux régime doit être réservé à des crimes plus odieux encore. N'est tyran que le tyran d'exercice *(tyrannus exercitio)*. Encore cela ne signifie-t-il pas ce que les Grecs entendaient par là. Althusius se moque que le

prince soit « bon » ou « mauvais ». Il ne compte pas sur la moralité royale pour garantir le bon gouvernement. Seul le despotisme peut raisonner de cette manière. Ici, le pouvoir du prince est si limité que la couleur de son âme est presque indifférente. Qui est donc le tyran d'exercice ? C'est celui qui brise l'autonomie des communautés, qui les empêche d'exercer leurs pouvoirs. Autrement dit, il annihile les spécificités, il viole les indépendances, il attente au droit de propriété, il empêche d'agir.

Cette description du tyran marque, avec celle très proche, de Locke, l'apparition d'un courant nouveau dans la pensée politique de l'Europe. Elle permet de bien saisir une théorie originale du bon gouvernement, tant il est vrai que l'idée du mauvais prince indique en contre-jour comment se conçoit le meilleur prince. Althusius rompt avec la tradition du tyran usurpateur et méchant. Il brosse le portrait d'un homme qui retire à la société sa capacité d'action et de mouvement. Ce faisant, il laisse apercevoir le caractère essentiel du bon gouvernement : le respect des autonomies sociales, leur protection, et non pas leur confiscation.

Ainsi le refus du tyran n'indique-t-il pas la défense d'un type précis de régime. La description du tyran-usurpateur appelait un gouvernement légitime, induit *a contrario* par la manière de l'usurper. La description du tyran injuste et méchant appelait le bon prince, en général tout aussi arbitraire et omnipotent que le tyran, mais intéressé, et voué, au bien de ses sujets. Ici, est dit tyran quiconque brise la société symbiotique, quel que soit le nom dont il se pare. A l'inverse, tout gouvernement est bon dès lors qu'il respecte la société, et la forme du gouvernement n'a d'intérêt qu'historique, ou de circonstance.

Attaché prioritairement à la liberté d'autonomie des groupes, Althusius se soucie bien peu des régimes. Il se démarque de ses prédécesseurs, qui distribuaient les régimes en catégories et dissertaient sur la valeur de la monarchie ou de la démocratie. Pour lui, une fois écartées les formes funestes, beaucoup de gouvernements divers permettront de préserver la société naturelle. Le chapitre sur les Ephores n'indique pas une préférence pour tel type de magistrature, mais un modèle général, une situation exemplaire. Les Ephores sont appelés tantôt praticiens, tantôt anciens, princes ou autres[1]. Cela dépend des coutumes de chaque société. Leur mode d'élection varie. L'essentiel reste que leur charge repose sur le consentement, et que leurs pouvoirs n'excèdent pas ceux que le peuple leur a transmis.

A la fin de la *Politica*, Althusius brosse une rapide description des régimes

[1] *Ibid.*, p. 94.

traditionnels : monarchie, aristocratie, démocratie. Chacun possède ses avantages et ses inconvénients. La monarchie, forme la plus ancienne, héritée du gouvernement divin, s'enlise facilement dans les complots. La démocratie conduit évidemment à l'anarchie, l'aristocratie aux querelles. Il ne s'agit pas de privilégier l'une ou l'autre. Toutes peuvent gouverner la société symbiotique, à condition de se donner des limites institutionnelles. Contrairement à Bodin, Althusius ne professe aucun mépris à l'encontre du gouvernement mixte. Ce sujet d'ailleurs ne constitue pas l'essentiel de son discours. Il en parle pour sacrifier à la tradition. A l'époque, un théoricien politique ne saurait omettre de disserter sur les formes de gouvernement. Mais, pour lui, la véritable « politique » n'est pas là.

La politique n'est pas le fait du prince, mais de toute la société. Quand politique et société se confondent, nous autres modernes voyons là un totalitarisme ouvert ou caché : le pouvoir s'immisçant partout. La *Politica* décrit exactement le contraire : « La politique est l'art de l'association des hommes dans le but d'établir, de cultiver et de conserver entre eux le lien social. »[1] Ainsi n'importe quel groupe, association ou communauté, agit déjà politiquement, puisqu'il s'attache à défendre un intérêt commun tout en protégeant les autonomies de ses membres. Les communautés peuvent être privées, comme le *collegium*, ou publiques, comme la cité : toujours elles sont essentiellement politiques[2]. Chacune nécessite une autorité gouvernante : toutes ces autorités à différents niveaux sont des autorités politiques, qu'il s'agisse du sénateur dans la cité, du comte dans la province, du roi dans le royaume. On le voit, l'autorité souveraine ne diffère pas à cet égard qualitativement des autres, même si elle a un sens plus pleinement « politique », parce qu'elle gouverne la communauté totale, dotée d'autosuffisance.

La politique, ici, se définit par un service de suppléance. On verra plus loin qu'elle requiert, en plus, un secours. Elle garantit la paix et la concorde, comme chez Dante à la même époque. Mais le pouvoir suprême n'est pas seul à assurer cette protection des fins particulières. Chaque communauté prête des moyens à des actions qu'elle n'a pas suscitées, et supplée quelque part à des incapacités. La construction d'Althusius repose sur une grande confiance accordée à la force sociale, sur un optimisme au sujet des énergies et des solidarités. Elle traduit l'image d'une société existante, la société germanique, où les autonomies sont si fortes qu'elles apparaissent souvent comme des indépendances,

[1] *Ibid.*, p. 12.
[2] *Ibid.*, p. 27.

et où le lieu de la souveraineté n'apparaît pas toujours clairement, parce qu'un grand nombre d'instances peuvent, à un moment ou à un autre, la revendiquer pour leur propre compte. D'où l'absence de réelle solution de continuité entre le gouvernement des communautés et celui du pouvoir surpême. Tout est politique ou, dit autrement, la politique n'est rien d'autre qu'une pyramide d'initiatives sociales et, plus qu'une compétence originale, une distribution des compétences.

Les solidarités sociales

L'idée de suppléance ne suffit pas à déterminer les compétences du pouvoir suprême. Celui-ci ne doit faire que ce que la société ne peut accomplir. Mais encore faudra-t-il dissocier le nécessaire et l'inutile. Les besoins sont immenses, et le seront toujours. Jusqu'où le pouvoir doit-il les satisfaire ? La société ne saurait à elle seule organiser, financer la défense militaire. Le pouvoir suprême s'en chargera donc. Mais la société ne ramasse pas dans la rue tous les mendiants pour les loger. Le pouvoir devra-t-il s'en charger ? Doit-il relever les plus humbles ? Et si oui, au nom de quoi ?

Ici apparaît l'originalité d'Althusius par rapport à Locke, son contemporain : la même fracture que nous retrouverons au XIX^e^ siècle entre les libéraux et les catholiques sociaux. Contrairement à la société individualiste, la société organique implique une idée opérationnelle du bien commun.

Dès l'origine, les artisans du principe de subsidiarité introduisent dans la politique une consonance éthique, que les libéraux fustigeront.

Chez Althusius apparaît déjà ce devoir civique, moral plus que politique ou juridique puisqu'il n'est assorti d'aucune sanction — au moins d'aucune sanction visible. Les citoyens doivent participer dans la mesure de leurs moyens à certaines tâches communes : devoir d'Etat, auquel le souverain ne peut les contraindre.

Il peut paraître naïf, pour un auteur politique, d'imaginer que les hommes accompliront leur devoir social pour obéir à leur seule conscience. On ne construit pas une politique sur une morale. Pourtant, la signification de la thèse d'Althusius porte plus loin, et demeure plus politique qu'on ne le croit au premier abord. En prônant la solidarité sociale, il ne réclame pas aux communautés de s'occuper des affaires de tous, de prendre en charge par exemple la pauvreté, afin d'éviter que la société ne devienne pour certains un enfer. Ce qui serait manquer totalement de réalisme, et Althusius n'a rien d'un marcheur à l'étoile. La finalité de

ces tâches de solidarité est tout autre : un manquement de la part des acteurs sociaux à cet égard entraînerait leur remplacement par une instance plus puissante. Leur négligence engendrerait un développement abusif d'autorités supérieures que tout leur effort porte précisément à restreindre. En se soustrayant à ce devoir moral, ils se priveront eux-mêmes d'une partie de leur capacité d'action, qu'ils laisseront à d'autres. Ce qui suppose que ces tâches seront, devront être, de toute manière, accomplies. Et qu'elles relèvent, de ce fait, du même principe de distribution des compétences que n'importe quelle autre tâche individuelle ou sociale.

Nous trouvons là en ébauche l'une des idées essentielles qui sera développée plus tard par le catholicisme social. La politique rejoint la morale civique à l'échelon des tâches intermédiaires qui, pour n'être pas nécessaires absolument à l'autonomie des groupes, ressortent cependant d'une nécessité seconde au plan de la philosophie de l'action. Les citoyens non seulement dirigent leurs propres affaires comme ils l'entendent, mais doivent se préoccuper des tâches d'intérêt commun aussitôt qu'ils sont capables d'y mettre la main. Et cela, non par un devoir de charité qui n'entre pas dans la politique proprement dite, mais pour développer au maximum leur rayonnement et leur influence de cellules sociales autonomes. Althusius précise déjà que, pour l'accomplissement des solidarités sociales, il n'est point besoin de « socialiser » ces tâches[1]. La plupart des groupes peuvent travailler privativement dans ce sens grâce à leur imagination et à leurs propres talents. Le pouvoir suprême s'inquiétera seulement de ce que personne ne veut prendre en charge : l'étendue de son action sera ici fonction de l'incapacité des acteurs, mais aussi de leur indifférence et de leur paresse.

Ces considérations indiquent le lieu de divergence avec le libéralisme qui ne tardera pas à apparaître en Europe, et qui se trouve déjà en germe dans la théorie contemporaine de Locke. Le rôle de suppléance conféré à l'autorité ne résout pas le problème de la délimitation des besoins insatisfaits. Si le pouvoir ne doit intervenir que dans la mesure des insuffisances et là où se trouve une nécessité, sur quels critères fonder l'insuffisance et la nécessité ? La théorie libérale trouvera les limites de la nécessité dans la description du salut de la société — sa sûreté. Ici, le domaine de la nécessité est beaucoup plus large, puisqu'elle inclut le bien-être de tous et de chacun. Le souverain est protecteur au sens aussi où il secourt dans la mesure de ce qui manque au bien-être. Cela inclut une idée spécifique du bien commun, qui sera développée plus tard. Cela implique que les communautés sociales ont déjà accompli une grande partie des tâches de solidarité — sinon, le

[1] J. Dagory, *op. cit.*, p. 104.

rôle subsidiaire proprement dit conféré à l'autorité suprême la transformerait en Etats-providence, ce qui n'est en aucun cas la pensée d'Althusius, et ce qui par ailleurs dénaturerait le caractère spécifique de ce rôle subsidiaire. Pour que naisse l'idée de subsidiarité, il faut que la société soit porteuse d'une volonté de travailler à l'intérêt général. Cette volonté requiert un désir d'indépendance plus qu'un héroïsme moral qui n'est pas en question ici.

La notion de suppléance, qui attribue des compétences spécifiques à l'autorité, apparaît en ce début du XVII^e siècle à la fois chez Althusius et chez Locke. Mais Althusius justifie pour sa part la société organique du Moyen Age, tandis que Locke décrit une société individualiste déjà moderne. La texture de la société va différencier les deux visions spécifiques de la subsidiarité qui se développeront au XIX^e siècle. La société individualiste de Locke engendrera l'idée de suppléance des libéraux classiques. Tandis que la société organique d'Althusius fournira le fondement de l'Etat subsidiaire des catholiques sociaux et, plus loin, d'une manière toute différente, des ordo-libéraux du XX^e siècle.

CHAPITRE V

Les débuts de l'Etat subsidiaire

La théorie d'Althusius concernait la société, davantage que l'Etat proprement dit. La pensée moderne du rôle de l'Etat face aux autonomies sociales apparaît au moment où cet équilibre pose problème, au moment où pour une raison ou pour une autre il s'agit de défendre l'autonomie sociale.

Au début du XIX^e^ siècle, Tocqueville en France, Hegel en Allemagne tentent de déterminer le rôle de l'instance étatique. Chacune de ces réflexions réagit à des événements et s'intègre dans une histoire. Les deux histoires diffèrent absolument. Quant au rôle de l'Etat, les deux auteurs expriment des idées analogues, mais chacun raisonne à partir d'une situation différente. Un certain nombre de valeurs leur sont communes, ainsi que l'image qu'ils élaborent de la société souhaitable — il ne s'agit pas d'un idéal, mais de la réalisation d'une société dans l'histoire. Partant de deux réalités contraires, ils effectuent deux chemins inverses pour aboutir à des résultats comparables.

La France sort de deux siècles de forte centralisation. Il faut restreindre les pouvoirs de l'Etat, dans le but de rendre vie à une société malade, et c'est l'importance de cette énergie vitale qu'il s'agit de légitimer. A quoi s'occupe Tocqueville. L'Allemagne, à l'inverse, se trouve épuisée par une anarchie causée par l'enflure des particularismes : tel est le diagnostic de Hegel. L'Allemagne a besoin d'un Etat, qu'elle ne possède pas encore. Mais pour le faire accepter à une société habituée à l'indépendance, il faut justifier la possible coordination de cette indépendance et de la puissance de l'Etat. A quoi s'efforce Hegel. D'où deux raisonnements qui se croisent, le premier partant de la légitimation des autonomies, le second de la nécessité du complément étatique, ce qui revient finalement à réclamer une liberté organisée, par des voies diverses. Le Français décrit dans une langue littéraire et ironique une société menacée de sclérose par les méfaits de l'ordre. L'Allemand,

dans une langue abstraite, une société malade du désordre. Mais il s'agit toujours d'aboutir à la cohérence vécue de l'universel et du particulier. Un regard porté sur les deux pensées montre bien que, partant de deux histoires absolument dissemblables, cette cohérence passe par un seul chemin : le développement du particulier aussi loin que ses forces peuvent le mener, et le déploiement de l'universel dans le seul espace qui reste au nécessaire.

Althusius avait brossé le portrait d'une société à suppléances multiples, dans laquelle l'Etat n'apparaissait finalement que comme un corps couronnant les autres, même si sa caractéristique le différenciait qualitativement, puisqu'il était le seul corps à n'être suppléé par personne. Il ne s'agissait pas alors de définir en particulier le rôle de l'Etat, mais plutôt le jeu des activités sociales les unes par rapport aux autres. Il s'agissait de défendre la valeur des initiatives, même les plus infimes, face à des autorités qui toutes demeuraient limitées.

La question du rôle de l'Etat devient critique dès que l'Etat existe comme problème. Cela peut signifier que l'Etat se déploie trop ou ne se déploie pas assez. L'Etat envahissant oblige à redéfinir sa présence. Mais l'Etat absent — dont l'absence obsessionnelle rappelle la nécessaire présence — oblige à poser par avance les conditions de sa naissance ou de sa renaissance. Chez Althusius, l'idée de subsidiarité apparaissait déjà dans l'organisation de la société constituée. Ici, elle concerne davantage le rôle de l'Etat par rapport à la société.

La description de l'Etat subsidiaire s'énonce d'abord en négatif. L'Etat subsidiaire se perçoit à travers la réalité de son contraire. Il n'est pas un fait modelé par la nature et sans y penser, mais une conquête de l'esprit. Il apparaît comme le résultat d'une recherche tâtonnante, après les déboires d'un Etat trop faible ou après les excès d'un Etat trop fort. Quand il façonne le concept de souveraineté, Bodin ne rêve pas de remplacer la société éparpillée du Moyen Age par une société soumise. Il ne réclame au pouvoir souverain que d'exercer les prérogatives nécessaires, et brosse le panégyrique, avant Montesquieu, des corps intermédiaires. Mais c'est la monarchie absolue qui succède aux théories de la souveraineté. Même s'il n'y a pas là de lien causal, il y a pour ainsi dire un lien de facilité, voire de fatalité. Un Etat respectueux de la société est plus malaisé à construire qu'un Etat tout compétent. Montesquieu n'avait peut-être pas tort de dire que le despotisme représente la pente naturelle, l'issue la plus simple.

Nouvelle définition du despotisme

L'une des plus intéressantes analyses de Montesquieu et de Tocqueville, pour notre sujet, est sans doute celle des vrais caractères de l'Etat despotique. Ce dernier, comme toujours dans l'histoire de l'Europe, n'est pas étudié pour lui-même, mais comme l'envers d'une médaille. Il représente, davantage que le contraire, le contradictoire de l'Etat désirable et désiré. Ainsi les Grecs n'en avaient-ils extrait que les caractères qui intéressaient leur propre comparaison : ils le décrivaient arbitraire et gouvernant sans le consentement de la société, mais n'avaient pas vraiment aperçu qu'il brisait les initiatives sociales ou les empêchait de naître. C'est qu'ils cherchaient à l'opposer à la démocratie participative : Hérodote se souciait peu que les Egyptiens ne puissent guère récolter pour leur propre compte, mais percevait très nettement en Asie l'absence des élus du peuple. L'étude du despotisme réapparaît au XVIII^e siècle, dans une vision encore plus ou moins fictive parce que soumise aux concepts européens[1], mais sous une approche tout à fait nouvelle. Cette monarchie particulière, toujours présentée comme naturelle à l'Orient, est encore chargée de caractères négatifs, mais ce ne sont plus vraiment les mêmes, parce que justement le régime souhaitable a changé le contours. Le bouc émissaire définit très exactement, à l'envers, les traits de l'idéal. L'idéal n'est plus la démocratie participative. C'est l'Etat respectueux des autonomies qui apparaît, en opposition, dans le descriptif du despotisme au XVIII^e siècle.

Peut-être Montesquieu présente-t-il une fausse vision des régimes asiatiques, comme le disait Anquetil-Duperron, et peut-être même savait-il à quel point il jouait d'un symbole plus que d'une réalité[2]. L'image qu'il s'en fait importe davantage ici que la question de la vérité de cette image. La comparaison avec la monarchie louis-quatorzième peut aussi supporter des remises en cause. L'essentiel reste que la description de l'Etat despotique par Montesquieu pose, en négatif, la justification moderne de l'Etat respectueux des autonomies. Il décrit le despote, et c'est une nouveauté, moins comme un roi arbitraire et cruel que comme un voleur des autonomies, un usurpateur des initiatives. La critique de l'Ancien Régime par Tocqueville se fonde sur les mêmes interprétations. La monarchie inspirée par Louis XIV a certes remplacé les lois par l'arbitraire, mais l'essentiel du reproche tient à l'état de la société plus qu'aux caprices du prince : celui-ci a

[1] *Cf.* A. Grosrichard, *Structure du sérail. La fiction du despotisme asiatique dans l'Occident classique*, Le Seuil, 1979.

[2] *Cf.* S. Stelling-Michaud, Le mythe du despotisme oriental, *Schweizer Beiträge zur Allgemeinen Geschichte*, 1960-1961, p. 328-346.

étouffé les actions de ses sujets. L'ampleur de la faute apparaît davantage chez le roi français que chez le prince asiatique, son homologue : car le premier anéantit les autonomies d'une société rendue libre par son histoire, et peut-être aussi, libre ontologiquement. L'idée différentialiste d'Aristote, selon laquelle les barbares seraient esclaves de nature, contrairement aux Occidentaux, est rémanente dans la littérature concernant le despotisme. Elle pose *a contrario* la question de savoir en vertu de quel critère magistral doit se légitimer l'Etat secondaire et supplétif : en vertu de la nature ? ou seulement de l'histoire ?

Une certitude est que la monarchie absolue française organise la servitude d'hommes accoutumés à la liberté par leurs institutions antérieures[1]. Elle détruit en tout cas des coutumes ancestrales, que Taine décrira plus tard comme des conquêtes sur l'obscurantisme des temps anciens. En ce qui concerne le caractère naturel ou culturel de la liberté, la question se pose à travers l'affirmation des caractères extraordinaires du gouvernement despotique. Gouvernement anti-naturel, « monstrueux », pour Montesquieu[2], forme de l'anti-politique, il semble bien laisser soupçonner une « nature » différente chez les hommes qui le supportent. Sinon, comment accepteraient-ils un tel esclavage, d'autant qu'il apparaît chez eux traditionnel et permanent ? Peut-être peut-on entendre dans cette interrogation, et d'une autre manière, la résurgence de celle de La Boétie, qui sous-tend davantage le problème de la naissance chez les sujets d'une seconde nature, plutôt que l'existence d'une nature tout court. Par ailleurs, le fait même de comparer le despote asiatique avec le monarque français devrait interdire toute idée d'une différence de nature. En tout cas, qu'il soit artifice, produit de la civilisation ou décadence de régime, le despotisme consiste en une suppression de la société considérée à l'envers comme naturelle et saine.

Chez Montesquieu et Tocqueville disparaît un fort préjugé historique, celui de la différenciation entre bons et mauvais monarques, considérée comme critère de la distinction des régimes. Il est vrai que la théorie du despotisme éclairé, vivante tout au long du XVIII^e siècle, incite à porter la discussion sur la valeur du prince. Mais la querelle avec les voltairiens se trouve dépassée. Le despote cesse de se définir par sa cruauté et son désintérêt pour le peuple — par rapport à un roi père de ses sujets — parce qu'il apparaît un nouveau critère infiniment plus important : celui de la confiscation par l'Etat des actions individuelles. Le bon roi, père de famille, providence des peuples, adulé et appelé par Platon, par Cicéron, et plus tard par Bossuet et tant d'autres, se trouve relégué par Tocqueville au

[1] *L'Ancien Régime et la Révolution*, p. 184.
[2] *Esprit des lois*, III, IX.

même rang que le despote[1]. Salvateur ou tyran, peu importe la finalité de ses méthodes : ce qui le définit, ce sont ses méthodes elles-mêmes. Et, à la limite, le salvateur devient plus dangereux que le tyran, puisqu'il entretient toute une mythologie de l'incapacité des sujets et de la paternité du prince. Louis XIV dessinait l'image d'un peuple sot, par cela attentif aux bienfaits d'un roi secourable[2]. L'idée était de se substituer à ces sots, de prendre leur vie en charge en affirmant qu'ils en tireraient avantage. Le raisonnement pèche en ce que les peuples ne sont ni incapables ni sots : qu'on les secoure ou qu'on les tyrannise, toujours on les diminue. Et le despotisme se définit par cette diminution. L'identification de l'aide généralisée et de la privation de liberté, réunies dans le même opprobre, est significative. Il s'agira donc de catégoriser les régimes par le déploiement de l'action gouvernementale, plus que par les desseins que ce déploiement va servir. La question du rôle de l'Etat a remplacé la question de la finalité du gouvernement.

L'incapacité des sujets

Il y a dans le despotisme une sorte de jalousie des actions, une susceptibilité de la prise en main et de la prise en charge. Le monarque ne supporte pas de voir son peuple œuvrer lui-même. Montesquieu le décrit comme l'agent économique suprême et unique : production d'Etat, commerce d'Etat[3]. Tocqueville dresse la liste interminable de toutes les prérogatives du gouvernement de l'Ancien Régime : contrôle tatillon de l'agriculture et de la production, fixation de certains prix, réquisition des propriétés, organisation de la charité publique dans les moindres détails. L'étonnant est cette disproportion entre le caractère particulier, voire intime, de ces tâches, et l'ampleur et la distance de celui qui s'en préoccupe. Une administration gigantesque dirige, à des centaines de lieux, des affaires lilliputiennes. Il y a là quelque chose d'insensé. A coup sûr l'acteur et l'action ne sont pas adaptés l'un à l'autre : telle est l'idée persistante qui traverse le célèbre ouvrage sur l'Ancien Régime. Inadaptation, inconvenance : l'acteur en a remplacé un autre, il s'est introduit à la place de l'autre. « Sous l'Ancien Régime comme de nos jours, il n'y avait ville, bourg, village, ni si petit hameau en France, hôpital, fabrique, couvent ni collège, qui pût avoir une volonté indépendante dans ses

[1] *L'Ancien Régime...*, p. 105 et ss.
[2] *Cf.* J.-L. Thireau, *Les idées politiques de Louis XIV*, PUF, 1973.
[3] *Esprit des lois*, XXII, XIV.

affaires particulières, ni administrer à sa volonté ses propres biens. Alors, comme aujourd'hui, l'administration tenait donc tous les Français en tutelle. »[1]

On ne tutellise que l'incapable. Montesquieu et Tocqueville posent l'idée de capacité humaine en exergue de leurs arguments. Mais non pas cette capacité souveraine des auteurs révolutionnaires, qui l'ont puisée chez Locke. Non pas cette lumière illimitée que l'on retrouvera chez les libéraux. Mais cette capacité située, cette connaissance intrinsèque des besoins propres et proches, cette habileté à organiser le quotidien, l'utile au jour le jour. Une telle affirmation ne se démontre pas par la raison, mais par les faits. Les corps sociaux ont prouvé par le passé qu'ils savaient diriger leurs affaires personnelles. Une telle affirmation se justifie par la nature : cette direction des affaires propres se légitime de soi, il n'est que de constater la ressemblance et la proximité entre l'acteur et l'action. Ici l'action est posée comme un prolongement de l'acteur, un moment de sa réalisation. Les séparer, c'est voler une parcelle d'être, mutiler un acteur en brisant une continuité naturellement stable : « La monarchie se perd, lorsqu'un prince croit qu'il montre plus sa puissance en changeant l'ordre des choses qu'en le suivant; lorsqu'il ôte les fonctions naturelles des uns pour les donner arbitrairement à d'autres. »[2] Le despote est un usurpateur des actes : il confisque ce qui ne lui revient pas en confisquant l'action. Le sujet, de propriétaire de soi, devient usufruitier de soi[3], ou de ses œuvres proches, ce qui est la même chose. Il ne s'appartient plus. L'étatisation sous-entend un vol non pas de l'artifice, mais de l'intime.

On pourrait s'étonner de voir cette pensée aristocratique fonder tout son argument sur la capacité de l'homme à s'entretenir soi-même. C'est que l'opinion moderne est pleine d'idées reçues. Le courant aristocratique qui s'exprime ici ne représente pas une exception, mais confirme une tradition et l'enracine en s'opposant radicalement au monarchisme absolu. Ce dernier se substitue aux acteurs sociaux en arguant qu'ils sont sots : justificatif philosophique, qui cache d'autres raisons plus simples et moins avouables. Le peuple était considéré comme sot par Richelieu et par Louis XIV[4], comme il l'était aux temps anciens par les légistes chinois et pour les mêmes raisons. La pensée aristocratique ne préjuge ni de l'imbécillité intégrale ni de l'intelligence intégrale des individus : mais pose, au vu

[1] *L'Ancien Régime...*, p. 79-80.
[2] *Esprit des lois*, VIII, VI.
[3] *De la démocratie en Amérique*, p. 73.
[4] *L'Ancien Régime...*, p. 434 : Turgot, dans le préambule d'une déclaration du roi : « Les communautés de campagne sont composées, dit-il, dans la plus grande partie du royaume, de paysans pauvres, ignorants et brutaux, incapables de s'administrer. »

de l'histoire, des capacités hiérarchisées selon les hommes, les groupes et les situations. Ce pragmatisme, voire cet esprit d'opportunité, ouvre la voie aux théories non systématiques du rôle de l'Etat.

L'égalité, fin et moyen

Outre les justifications par l'incapacité intrinsèque des sujets, le despote avance des raisons d'agir, et propose des compensations propres à faire oublier ses intrusions. Mais au-delà sa manière de gouverner a des causes profondes, correspondant à la nature de son gouvernement.

Les raisons avancées tiennent aux erreurs commises dans la gestion des particuliers. Toute gestion a ses défaillances. Le monarque s'en empare comme d'alibis puissants. Il guette les maladresses des pouvoirs sociaux : « Profitant de l'inertie de celui-ci, de l'égoïsme de celui-là, pour prendre sa place; s'aidant de tous leurs vices, n'essayant jamais de les corriger, mais seulement de les supplanter, il avait fini par les remplacer presque tous, en effet, par un agent unique, l'intendant. »[1] Au lieu de soutenir les initiatives afin de les relever s'il le faut, il profite de l'inattention et de la faiblesse pour usurper. Est-ce là prêter au despote un cynisme exagéré ? Non, sans doute, puisqu'il laisse délibérément aux sujets l'apparence des pouvoirs anciens, et va jusqu'à leur offrir en contrepartie des libertés sans usage — ainsi celle de discuter de problèmes abstraits —, comme s'il se moquait. Certes, le pouvoir étend ses actions par nature, et son instinct vise toujours à plus de domination. Mais ici, en France du moins, il n'ignore pas qu'il se heurte ce faisant à un irréductible besoin d'autonomie. Il sait qu'il vole, et l'on repère cette lucidité à sa manière de camoufler le vol. En réalité, il n'ignore pas non plus les réelles capacités des multiples instances sociales. S'il les étouffe, c'est moins par mépris que par peur. Les petits pouvoirs lui font de l'ombre. Fondamentalement, il usurpe les actions pour aplanir la société. Les hommes alignés sont semblables. Ils ne se différencient que par leurs actes, qui seuls développent leurs virtualités. C'est ici que le despotisme, exotique ou français, rejoint l'idéal révolutionnaire. Le monarque absolu égalise pour asseoir son despotisme. La Révolution engendrera le despotisme pour avoir voulu égaliser. Dans cet aplanissement, l'aristocratie joue un rôle de bouc émissaire, mais elle n'est pas, de loin, seule en cause. Ce qui empêche le despotisme de s'organiser, et ce qui nuit à l'égalité révolution-

[1] *L'Ancien Régime...*, p. 90.

naire, ce ne sont pas seulement les pouvoirs des grands, mais, bien plus, ce pullulement de petits pouvoirs disséminés qui reflètent les capacités diverses.

D'où la critique acerbe de l'égalité démocratique, dont on peut évidemment repérer la source dans le caractère aristocratique de la pensée des deux auteurs. S'il est vrai que la situation sociale contribue à déterminer l'orientation des idées, il est également vrai que Montesquieu et Tocqueville ont largement dépassé le raisonnement linéaire de la justification de l'aristocratie par un esprit de classe déguisé. Ce que l'on peut peut-être leur reprocher est d'avoir sous-estimé les tares profondes des hiérarchies anciennes : noblesse ossifiée et arrogante, corporations immobiles. Ils ont commis l'erreur de croire que l'on pourrait revitaliser la société avec des organes devenus inutilisables. Leurs théories sur l'autonomie et sur les hiérarchies sociales valent comme théories seulement, et en aucun cas pour la défense de ces hiérarchies données. Leurs propos étaient à proprement parler inactuels : vrais en général, au sens où d'une certaine manière l'histoire leur donne raison, mais inapplicables dans la société d'alors. La Révolution a aboli les anciens pouvoirs parce qu'ils étaient desséchés et inadaptés. Son tort, toujours au regard de l'histoire, a été de tirer de cette abolition une règle générale de nivellement. Tocqueville, au-delà des circonstances, nous intéresse quand il critique cette règle générale.

Pour la première fois, la démocratie n'est plus fustigée comme le lieu du désordre. Depuis Platon jusqu'au XVIII^e siècle, ses inconvénients découlaient du trop-plein de liberté. Tocqueville s'attaque au fondement même du régime : l'égalité. L'égalité recherchée et systématisée engendre deux conséquences liées : elle étouffe les actes des individus et déploie excessivement l'Etat. Montesquieu faisait déjà remarquer que, chez les anciens, l'égalité démocratique allait de pair avec l'ampleur des dépenses publiques : frugalité des citoyens, somptuosité de l'Etat[1]. Les pages de Tocqueville sur la centralisation démocratique sont si connues qu'il n'est pas besoin de les rappeler. L'essentiel reste que Tocqueville introduit une nouvelle dimension du concept d'inégalité et, par opposition, du concept d'égalité. L'inégalité n'est que le lieu des capacités concrétisées, la conséquence des actes. Tocqueville pourrait apparaître davantage comme un défenseur des initiatives bourgeoises que comme un conservateur des privilèges. Il admire le développement des associations américaines. Pour lui, l'inégalité est déploiement des œuvres. Les œuvres appartenant intrinsèquement à l'être, les hommes

[1] *Esprit des lois*, V, III. C'est justement cette abnégation du citoyen, favorisant l'opulence publique, dont parlait Démosthène pour l'admirer et la regretter. Mais la comparaison de Montesquieu ne saurait aller trop loin. Pour les Grecs, l'Etat représentait véritablement la chose de tous, tandis que pour les modernes il apparaît comme une instance abstraite et distante.

faits sont inégaux. Et l'égalité décrit des hommes dé-faits, ou empêchés de se faire, des hommes laissés virtuels par un pouvoir qui les sépare de leurs réalisations. Seule la finalité distancie le pouvoir démocratique du pouvoir despotique : mais leurs résultats sont les mêmes. L'égalisation qui était un moyen pour le despotisme devient une fin pour la démocratie : elle usurpe les œuvres particulières pour niveler. Il s'agit encore d'une usurpation puisqu'il y a privation d'être : « Je vois le gouvernement qui hérite seul de toutes les prérogatives arrachées à des familles, à des corporations ou à des hommes. »[1]

Société organisée et inégalité

Ici, comme chez Althusius, s'exprime un désintérêt affiché pour la forme du régime politique. Tocqueville se défend bien de vouloir justifier telle ou telle forme de gouvernement[2] ou de vouloir proposer un quelconque modèle. Car ceci est question de circonstances, puisqu'il importe seulement que les libertés se concrétisent, et la manière à la limite importe peu[3]. La liberté ne signifie pas exclusivement choix des gouvernants, mais surtout possibilité d'aller au bout des actions projetées. La liberté d'autonomie englobe la liberté de participation qui apparaît comme l'une de ses composantes. La seconde, quand elle est seule portée au pinacle, pourrait bien anéantir la première.

Ainsi, la pensée tocquevillienne présente une idée de la liberté absolument différente de celle de la Révolution, mais révolutionnaire en son temps. L'idée de liberté dans la philosophie des droits de l'homme ne suffit pas à préserver ce que Tocqueville entend par liberté. Car il s'agit d'une liberté tronquée, parce qu'elle s'assortit nécessairement d'égalité. Pour obtenir une composition de liberté et d'égalité, on prive la liberté de ses œuvres, de ses développements concrets : c'est la concrétisation de la liberté par ses œuvres qui suscite l'inégalité. L'Etat accomplit ce travail de nivellement. Il garantit la liberté comme nature — tous les hommes naissent libres et égaux — en la séparant de ses œuvres, et c'est pourquoi l'un des courants de pensée les plus importants du XVIII[e] siècle appelle le despotisme éclairé. En réalité, le gouvernement idéal de la Révolution française serait bien le despotisme[4] qui promeut l'égalité civile pour protéger la liberté naturelle.

[1] *Démocratie en Amérique*, p. 29.
[2] *Ibid.*, p. 31.
[3] *Démocratie en Amérique*, p. 177-178.
[4] *Cf.* par exemple H. Pirenne dans *Bulletin of the international Committee of historical Sciences*, Part II, 1929-1930, ou R. Etiemble, *L'Orient philosophique au XVIII[e] siècle*, Centre de documentation universitaire, 1956-1957, 3 vol.

On sait à quel point Voltaire et les physiocrates admiraient la Chine, ce que Tocqueville ne leur pardonne pas[1].

Cette mésinterprétation de la liberté découle de l'individualisme. La monarchie de l'Ancien Régime, la centralisation démocratique, le despotisme oriental ou physiocratique réalisent le nivellement égalitaire par l'émiettement social. Un homme seul ne développera pas, ou rarement, ses capacités de liberté. Il demeurera fier mais nu, avec pour tout vêtement son essence abstraite d'homme libre, que lui confèrent les déclarations. C'est par contre en s'associant qu'il s'élève à l'autonomie réalisée, et qu'il devient véritablement libre au sens tocquevillien. C'est aussi l'association qui produit l'inégalité. L'inégalité dans ce sens doit être acceptée et assumée, parce qu'elle représente le seul moyen, le passage obligé du déploiement de la liberté-autonomie. Le despotisme n'est haï que parce qu'il s'applique tantôt à empêcher ce déploiement, tantôt à en compenser l'inexistence, ou les deux à la fois, selon les cas. Toute la thèse de Tocqueville tient profondément sur une affirmation axiomatique : les peuples sont plus heureux associés, donc autonomes, donc inégalitaires, qu'atomisés, parés d'une liberté abstraite et tronquée, donc soutenus par un Etat tout-puissant.

Toute la question consiste ainsi dans le fait de savoir jusqu'où peut aller l'autonomie de la liberté associée, où commence et où s'arrête l'intervention de l'instance publique. Ce problème surgit dès lors que le meilleur gouvernement échappe aux systématisations, et requiert un équilibrage entre les libertés déployées et le pouvoir capable d'en éviter les excès. Une pensée systématique ne pose pas le problème du rôle de l'Etat : celui-ci peut y être tout, ou n'y être rien, mais l'ampleur de ses services n'appelle pas discussion. Tocqueville observe autour de lui des constructions, réelles ou théoriques, où l'Etat vise à être tout. Il pourrait, parce qu'il a assez d'esprit de révolte et beaucoup d'ironie, devenir anarchiste. Mais son bon sens le lui interdit. Il lui faut donc travailler dans la nuance et dans le compromis. L'Etat supplétif est le résultat d'un compromis entre des nécessités paradoxales.

Variations des sphères d'autonomie

Montesquieu réclamait déjà que l'Etat soit secondaire et supplétif. La célèbre théorie des trois pouvoirs représente une conséquence de cette vision fondatrice du rôle de l'Etat. On sait que la hantise de l'auteur de l'*Esprit des lois* était d'éviter

[1] *L'Ancien Régime...*, p. 248-249.

les abus de l'instance souveraine : d'échapper à l'enflure naturelle du pouvoir. Mais il souhaite également que l'organisation politique permette à la société d'échapper à l'enflure de l'ingérence de l'Etat dans les domaines social et économique. Il est significatif de voir par quels arguments Montesquieu récuse la prise en main des activités commerciales par le prince. Il a remarqué que le despote était parfois marchand à la place des marchands[1]. Si l'empereur Théophile devient patron de galère, qui alors réprimera les abus auxquels il ne manquera pas de se livrer[2] ? Les activités économiques doivent rester à la société civile parce qu'ainsi demeure, au-dessus, une instance capable d'en empêcher les abus : injustices de toutes sortes, monopoles. Plus s'étendent les activités laissées à l'Etat, plus s'étend le champ virtuel de l'injustice impunie. Le but n'est pas de supprimer les injustices, vieux rêve, mais de susciter leur contrôle et leur interdiction. La pensée de l'Etat suppléant est une philosophie des effets pervers et de leur prise en compte. Toute action engendre des effets pervers, et quel que soit l'acteur. Il est donc absurde de vouloir supprimer les inconvénients de l'action individuelle par l'action étatique : les abus existeraient encore, mais cette fois sans répression possible. La philosophie des effets pervers, que l'on pourrait appeler réaliste, refuse de reconnaître une seule instance pure. Mais elle réclame une instance retirée des affaires, distanciée des acteurs qu'elle pourra dès lors juger. La théorie des trois pouvoirs intervient par après pour prévenir, par la surveillance réciproque, les effets pervers de ce jugement lui-même.

L'Etat de Montesquieu se contente de peu, parce qu'il a justement été érigé pour protéger les initiatives sociales et les biens issus du développement de ces initiatives, notamment la propriété privée[3]. L'argument de la justification primitive de l'Etat rappelle l'idée du pacte initial né pour la garantie des libertés. Ainsi, l'Etat qui y déroge violerait une promesse. En ce qui concerne l'étendue des compétences individuelles, l'auteur serait tenté de les juger au critère de la proximité. Les particuliers doivent naturellement demeurer maîtres de leurs œuvres privées, c'est-à-dire de celles qui les touchent directement. Mais en ce qui concerne la gestion publique, ils choisissent leurs représentants au niveau le plus proche, car « l'on connaît beaucoup mieux les besoins de sa ville que ceux des autres villes »[4]. La liberté politique, ou participative, s'exerce mieux par la connaissance liée au voisinage. L'ampleur des décisions libres s'étend aussi loin que porte la capacité de jugement, comme l'ampleur des actes libres correspond à la capacité

[1] *Esprit des lois*, V, VIII.
[2] *Ibid.*, XX, XIX.
[3] *Ibid.*, XXVI, XV.
[4] *Ibid.*, XI, VI.

d'action. La liberté de participation répond aux mêmes critères que la liberté d'autonomie. *A contrario*, l'Etat se développe dans le domaine des incapacités sociales, par exemple lorsqu'il doit porter secours aux indigents, les organisations charitables n'étant pas en mesure de couvrir tous les besoins. Ainsi, il a le devoir d'intervenir, pour secourir, dans des domaines qui peuvent par ailleurs être dévolus aux groupes sociaux, mais lorsque ceux-ci s'avèrent déficients. La question de savoir jusqu'à quelle hauteur il doit combler ces manques est résolue par une idée déjà semblable à l'idée de justice sociale du XIX^e siècle : « L'Etat, qui doit à tous les citoyens une subsistance assurée, la nourriture, un vêtement convenable, et un genre de vie qui ne soit point contraire à la santé... »[1] Pourtant, Montesquieu insiste sur le caractère temporaire de cette intervention : une incapacité sociale accidentelle réclame un secours étatique exceptionnel.

Pour Tocqueville, de la même manière, le rôle de l'Etat consiste à suppléer aux incapacités, mais il importe d'apercevoir à quel point ces incapacités sont variables. Elles diffèrent avec les peuples et les époques, et, surtout, leurs variations tiennent aux interventions mêmes de l'instance étatique. Chaque fois que l'Etat agit à la place de la société — là où cette dernière pourrait ou aurait pu agir —, son œuvre s'interprète positivement à court terme et négativement à long terme. D'un côté, il apporte un secours nécessaire, de l'autre, il déshabitue les individus de se secourir eux-mêmes. Ainsi son action est-elle auto-entraînante, et s'auto-perpétue par nature en créant au fur et à mesure son propre besoin.

Cette observation engendre deux conclusions : l'une sociologique, l'autre politique. La première : la capacité des peuples à gérer eux-mêmes leurs affaires, varie avec les secours qu'ils ont l'habitude d'attendre. La seconde : l'intervention de l'Etat doit prendre garde à ses propres effets pervers. Il en résulte que l'Etat suppléant n'obéit pas à des lois fixes, mais qu'il définit son rôle selon une géométrie variable. Il doit tenir compte à la fois d'une situation issue du passé et des résultats escomptés de ses interventions. Savant calcul d'équilibre entre les besoins réels et les défaillances futures.

L'initiative individuelle est une habitude autant et plus qu'une nature. La question de la capacité d'action et de la réussite des actions tient beaucoup à l'audace et à l'idée que se fait l'individu de cette réussite même. En réalité, les capacités de l'homme sont en général immenses. Elles se restreignent par une fatigue de la pensée, non par une fatigue des facultés. Et cette fatigue de la pensée vient de l'idée de l'incapacité, de la certitude de l'impossible, qui n'est pas la réalité de l'impossible, mais son illusion. Cette illusion peut être suscitée par le

[1] *Ibid.*, XXIII, XXIX.

pouvoir lui-même quand il tient ses sujets pour des sots et le leur fait dire couramment : « Letronne, qui déplore si amèrement l'abandon dans lequel le gouvernement laisse les campagnes, qui nous les montre sans chemins, sans industrie, sans lumière, n'imagine point que leurs affaires pourraient bien être mieux faites si on chargeait les habitants eux-mêmes de les faire. »[1]

Il est bien difficile de deviner les visées secrètes du pouvoir, et il peut arriver qu'il prétexte se trouver devant un peuple de sots pour se donner des raisons d'agir à sa place. Cette discussion sur les finalités a d'ailleurs peu d'importance, puisque les résultats sont les mêmes. L'incapacité supposée a pour conséquence de développer une incapacité réelle. La centralisation produit ainsi des sociétés exsangues, où l'autonomie humaine deviendra le souvenir lointain d'une époque révolue : « Je pense que, dans les siècles démocratiques qui vont s'ouvrir, l'indépendance individuelle et les libertés locales seront toujours un produit de l'art. La centralisation sera le gouvernement naturel. »[2] Le libre arbitre, la volonté, la responsabilité se déploient ou se dessèchent selon l'usage, comme des membres du corps humain. Ces facultés se déploient par l'association et se dessèchent par la solitude. Une société organisée équivaut à une société vivante, parce qu'elle agit davantage, reconnaît ses besoins et y apporte des solutions concrètes. Une société organisée résistera mieux qu'une autre à n'importe quelle tentative de centralisation. Une société exsangue laissera l'Etat s'introduire dans tous ses rouages, et provoquer encore la généralisation de ses incapacités.

Politique et administration

Tocqueville réclame à l'Etat sain une lucidité et une abnégation qui demeurent peut-être au-delà des forces humaines. S'il se trouve confronté à une société faible, il lui faut à la fois secourir fortement pour pallier les défaillances multiples, et favoriser de l'autre main les moindres initiatives encore existantes : « Conserver à l'individu le peu d'indépendance, de force, d'originalité qui lui restent; le relever à côté de la société et le soutenir en face d'elle : tel me paraît être le premier objet du législateur dans l'âge où nous entrons. »[3] Il faudrait que, dans une situation de rôles renversés, l'Etat suscite le relèvement d'une société qui en principe constitue le seul rempart contre sa naturelle excroissance. Tocqueville doit bien se

[1] *L'Ancien Régime...*, p. 245.
[2] *Démocratie en Amérique*, p. 360.
[3] *Ibid.*, p. 367.

douter de l'irréalité de cet espoir, puisqu'il promet aux démocraties futures une aggravation de centralisation.

Même si les modèles ne sont pas exportables, la société américaine reste l'exemple de l'organisme demeuré vivant face à la centralisation démocratique : une image enviable malgré ses défauts avérés. C'est à partir de la description de l'Amérique, et non en figurant un idéal, que Tocqueville dépeint le rôle souhaitable de l'Etat. La différence entre centralisation gouvernementale et centralisation administrative[1] permet d'apercevoir la frontière entre l'action légitime de l'Etat et celle de la société.

La notion de politique apparaît restreinte, par rapport à la notion de gestion et d'administration qui réclame elle aussi l'intervention d'une autorité. Les concepts d'autorité et d'autorité politique divergent. Tocqueville est bien le lointain successeur d'Aristote, qui différenciait la vraie politique comme gouvernement, et l'autorité despotique, fausse politique, comme administration. Et aussi le précurseur des catholiques sociaux, qui distingueront qualitativement le gouvernement des hommes et l'administration des choses. Celle-ci est une technique, qui relève d'une science; celui-là, un art, qui relève de la prudence. L'administration concerne la gérance et la maintenance des biens, des intérêts particuliers et sociaux. Elle réclame l'intervention d'autorités propres à ces différentes sphères. Mais il ne s'agit que d'autorités organisationnelles. Par contre, le gouvernement concerne l'intérêt public d'une société considérée comme un tout, et réclame une autorité précisément politique, c'est-à-dire de souveraineté et de coercition. Il est nécessaire de centraliser l'autorité gouvernementale, sans quoi le pouvoir faillirait à sa mission d'ordre et d'unité. Mais la centralisation administrative revient à prendre la politique pour une gestion des hommes et de leurs affaires, à confondre le gouvernement avec une administration. Une société peut organiser elle-même ses intérêts. Elle attend de l'Etat qu'il gouverne seulement la pluralité des organisations. Du moins tel est le principe, lorsque cette société n'a pas perdu la connaissance ni la compétence de ses affaires. Ce qui est le cas en Amérique.

Cette différenciation revient à marquer à nouveau la béance entre la politique-science et la politique-art, et, en réalité, à ranimer la vieille querelle entre Platon et Aristote. Confondre politique et administration signifie poser sur la politique la marque du système scientifique, de sa certitude inébranlable, de sa technicité. La politique n'est pas une gestion parce qu'elle échappe à la science en gouvernant des libertés.

La société américaine excelle encore en pouvoirs d'initiative, en ce sens que

[1] *Ibid.*, p. 68-69.

l'individu n'a pas pris l'habitude de réclamer le secours de l'Etat, sauf en cas d'exception et en dernier ressort. Il met toutes ses forces à se sauver lui-même, jugeant l'aide comme un complément presque paré d'anormalité. Il en va ainsi à chaque échelon, chacun considérant qu'il possède assez de ressources pour se suffire, au moins dans ses tâches de proximité. La description par Tocqueville des niveaux hiérarchisés où se déploient les compétences — famille, commune, Etat, province[1] — exprime une admiration pour l'ancienne société organique. La diversité hiérarchisée de la société constitue la seule garantie d'un déploiement des libertés face à l'Etat. Tocqueville est moins attaché à la forme des instances intermédiaires qu'à leur existence. Si les corps naturels ont disparu, il convient d'en inventer d'artificiels. Dans la démocratie égalitaire, privée d'autorités traditionnelles, des associations viennent les remplacer : grâce à elles, la démocratie américaine parvient à résister à la centralisation. La liberté concrète ne saurait se survivre et se développer que par et dans l'organisation sociale. Au plus haut niveau, elle se concrétise dans le fédéralisme, où apparaissent clairement le paradoxe et l'unité réalisée de la liberté et de la suffisance[2]. Les Etats de l'Union peuvent maintenir leur autonomie, mais sans accéder en même temps à la suffisance, c'est-à-dire à la garantie de l'autoconservation, y compris par les armes. Ils n'accèdent à cette suffisance que par le gouvernement central, dépourvu de toute autre fonction. Celui-ci conditionne la vie des provinces en les stabilisant, mais ne dispense pas la vie. C'est un défenseur et non un artisan. Sous son ombre, les autonomies se développent avec d'autant plus de vigueur qu'elles ne se soucient pas de leur protection.

Une leçon de choses

Il serait court et faux de présenter l'Etat hégélien comme une instance de simple protection des libertés. Car l'Etat hégélien n'est pas innocent, en ce sens qu'il ne se contente pas, pour ainsi dire, d'être, comme celui de Thomas d'Aquin ou d'Althusius ou de Tocqueville. Il a vocation historique à réconcilier l'universel et le particulier, et, à cet égard, ne saurait simplement se suffire à assumer sous son glaive les diversité particulières, même en leur imprimant son ordre. Il est autre chose et bien plus que le gouvernement des particularités, puisqu'il les transforme en les gouvernant, les fait passer à un nouveau stade de l'histoire universelle.

[1] *Démocratie en Amérique*, p. 205.
[2] *Ibid.*, p. 100-101.

Pourtant, l'Etat ne transforme pas la société au sens d'une re-naturation comme chez Rousseau ou chez Marx. Il intègre bien les particularités comme telles, conçues par rapport à lui comme l' « autre ». Mais il leur permet d'acquérir la conscience de l'universel, qu'elles n'auraient pu acquérir sans lui parce qu'elles demeuraient engluées dans leurs singularités. D'une manière analogue, le bien commun thomiste conscientise et transfigure les particularités sans les détruire, et prolonge leur finalité sans la déplacer[1]. L'Etat hégélien prend un sens original parce qu'il fait partie d'un système de pensée autosignifiant dont il représente le point culminant. Mais il apparaît encore comme le couronnement d'un ordre qui lui préexiste, et qu'il nie non pour le détruire, mais pour lui apporter un supplément d'être.

Après Althusius, c'est probablement chez Hegel qu'apparaît la notion la plus stricte et, pour ainsi dire, la plus épurée, de l'Etat subsidiaire. Et ceci parce que nous nous trouvons, toujours en Allemagne, devant une société presque privée d'Etat, vivant et agissant par ses propres forces depuis des siècles. Aussi l'idée de secondarité et de suppléance prend-elle tout son sens, et rien de plus que son sens. Tocqueville et Taine décrivent, sous leur regard, des sociétés privées de leurs ressorts internes par la centralisation abusive. La suppléance apparaît donc faussée par la demande exigeante d'une société affaiblie. L'Etat devra accomplir, avant de devenir ce que l'on attend de lui, des tâches superfétatoires nécessitées par les mauvaises habitudes prises, et une tâche d'éducation voulue par les circonstances. L'idée de secours d'urgence peut difficilement se concrétiser quand la faiblesse sociale est telle que tout devient urgent, et il est malaisé de définir l'exception quand l'exception, provisoirement au moins, est devenue la règle. La société décrite par Hegel démontre *a contrario* sa force et son indépendance. Ici l'Etat est une notion neuve, alors que chez Tocqueville il fallait revitaliser la société. Et parce que l'Etat est à constituer, son rôle pourra se définir avec concision, selon le pur modèle souhaité.

Dans l'écrit de jeunesse sur *La constitution de l'Allemagne*, Hegel exprime sous une forme précise ses idées sur le rôle de l'Etat, à partir des problèmes posés par la société concrète de son temps. La situation de l'Allemagne est celle d'une traditionnelle auto-organisation. Pendant une longue période, la société germanique s'est littéralement passée des services de l'Etat. Elle s'est développée par elle-même, usant de ses propres forces pour répondre à la diversité de ses besoins. Métiers et professions, religion, solidarité, entraide, toutes ces œuvres s'organi-

[1] En ce qui concerne le lien entre la conception sociale organique de Hegel et la communauté sociale chez Aristote, cf. J. Barion, « Hegels Staatslehre und das Prinzip des Subsidiarität ».

saient par l'initiative des individus qui se regroupaient selon les nécessités. Chaque organisation apparaissait au fur et à mesure de son utilité ressentie. Ainsi, les droits étaient des réalités avant d'être normatifs : évolution singulière, la plus naturelle quoique la plus originale. Les droits d'agir n'ont jamais été arrachés à une instance, ni finalement concédés par un Etat central. Ils existaient d'abord, et l'individu était souverain paisiblement, sans l'avoir jamais réclamé, et, par conséquent, sans le savoir. Ainsi l'autorité publique, si peut qu'elle existât, se bornait d'une part à constater le développement des autonomies, et d'autre part à étendre éventuellement son action dans les espaces vides. Par la réalité de l'histoire, l'Etat naissait second et supplétif.

Paradoxe de la liberté et du bien public

Hegel ne brosse pourtant pas un portrait louangeur de l'Allemagne du tout début du XIX^e^ siècle. Cette situation de liberté ne le contente pas, et cela, non parce qu'il serait partisan d'un Etat tout-puissant, selon la réputation qu'on lui fait parfois. Dans cet écrit non destiné à être publié, il semble mettre en garde ses contemporains contre le danger qui menace un pays précisément privé d'Etat : « L'Allemagne n'est plus un Etat. »[1] Elle ne possède pas véritablement d'organe souverain apte à conceptualiser le bien public, voire à contraindre au bien public. Elle n'a ni armée commune ni finances communes. Ses armées multiples obéissent à des chefs multiples. Le nombre considérable des centres de pouvoir rend impossible une politique d'ensemble, à présent rendue nécessaire par la proximité des Etats étrangers, par la taille imposante des Etats voisins. Les pouvoirs disséminés de l'empire ne peuvent plus concurrencer efficacement quiconque : « Face aux colosses étatiques, ils sont devenus des pygmées. »[2] D'où l'urgence d'une unification politique, dont la description laisse apparaître le rôle de l'Etat dans ses attributs strictement nécessaires. Il se justifie au premier chef par le besoin de défense extérieure — l'Allemagne émiettée ne cesse de perdre des territoires, et même en temps de paix, tant elle est faible. Il doit pallier la faiblesse des petits pouvoirs disséminés. Il vient, autrement dit, pour garantir l'autosuffisance — la non-dépendance par rapport aux autres, la capacité de concurrence face aux autres —, là où les communautés éparses n'étaient plus autosuffisantes, entre autres parce que la taille de l'Etat « normal » avait changé. Pour accomplir cette tâche, il lui faut acquérir le monopole de certaines décisions, c'est-à-dire confis-

[1] *Introduction*, p. 31.
[2] *La constitution de l'Allemagne*, p. 168.

quer à son profit une partie des pouvoirs exécutifs multiples. C'est justement ce à quoi répugne la société allemande.

Nul peut-être mieux que Hegel n'a tracé la comparaison entre les libertés anarchiques et les libertés saines, vivantes, indispensables. Le philosophe d'Iéna a un sens aigu du paradoxe de la liberté et du bien public, et c'est en cherchant à assumer ce paradoxe qu'il en vient à décrire un Etat subsidiaire.

Cette difficulté, surmontée sans être jamais résolue — car aucun des deux termes ne se trouve dissous —, laisse surgir des libertés sublimées par la conscience de l'universel, et dès lors non contradictoires avec l'idée du bien public qui au départ les niait. Les libertés allemandes de *La constitution* sont anarchiques, engluées dans leurs particularités, et dès lors incapables d'admettre l'émergence au-dessus d'elles d'une souveraineté qui les remettrait en cause en tant que particularités — mais non pas en tant que libertés, et c'est là tout l'intérêt de la vision hégélienne de l'Etat. Les Allemands considèrent les droits comme antithétiques de l'intérêt général concret, comme des expressions au contraire des singularités concrétisées. C'est pourquoi ils ne perçoivent l'Etat qu'en réducteur des diversités : ils n'imaginent pas d'autre alternative qu'entre l'anarchie et le despotisme. C'est justement contre cette alternative funeste que s'élève Hegel. Il veut persuader qu'il existe une autre voie, un Etat de troisième type, ce qui sera un siècle plus tard le souci de l'école de Fribourg. Le défi n'est pas simple à relever. L'Etat du troisième type n'a pas l'apanage de la simplicité, puisqu'il concilie les contraires, et encore doit-il démontrer qu'il est capable d'opérer concrètement cette conciliation.

L'Etat est présenté comme nécessaire à une société. C'est donc la société qu'il faut poser d'abord, et décrire avec précision ses fonctions essentielles, non confiscables par l'instance souveraine. La société se définit par des libertés en actes. L'éloge des libertés et des diversités par Hegel n'a pas pour but de rappeler seulement l'utilité de la liberté, mais son caractère spirituel. Le caractère utile, rentable, des intiatives privées se double d'une qualité de plus grande justice. Le même argument sera développé par les libéraux tout au long du siècle : l'extension du secteur privé diminue les dépenses obligatoires et permet au particulier de ne dépenser que pour ses propres intérêts. Mais la légitimité de l'autonomie se fonde sur des critères autrement plus profonds; l'autonomie d'un peuple est à la fois son esprit et son bonheur. S'il peut s'adonner aux tâches de proximité, à tout ce qui le concerne, l'individu développe non seulement ses capacités et ses connaissances, mais sa « force spirituelle ». Il concrétise sa dignité ; il réalise littéralement sa valeur propre. D'où son bonheur, comme déploiement de l'être et satisfaction de ce déploiement.

Ainsi l'Etat centralisateur se voit-il attribuer un reproche plus grave que celui de mauvais entrepreneur ou de gaspilleur de biens : il arrache l'âme de la nation. Tout se passe comme s'il prenait les hommes pour des choses, dans « le préjugé fondamental, selon lequel un Etat est une machine à un seul ressort, qui communique son mouvement à l'infinité des autres rouages; toutes les institutions que la société, par nature, apporte avec elle, devraient émaner du pouvoir politique, être régies, commandées, surveillées et conduites par lui »[1]. L'Etat français, l'Etat prussien finissent par effacer l'esprit du peuple en considérant la société comme une machine. La liberté est la vie même, et en tant que telle, « par elle-même sacrée »[2], assimilée à la dignité de l'homme, à sa fondamentale valeur. Aussi l'Etat centralisateur est-il un meurtrier. Au contraire, « le gouvernement devrait laisser à la liberté des citoyens ce qui n'est pas nécessaire à sa finalité, donc à sa sécurité extérieure et intérieure, le pouvoir d'organisation et de gestion et rien, à ses yeux, ne devrait être plus sacré que la sauvegarde et la protection de l'activité libre des citoyens en ce domaine »[3].

Cette activité libre définit non pas l'homme seul, mais l'homme dans les groupes. La société de Hegel est organisée et même organique. On sait que la pensée hégélienne rejoint les pensées corporatistes de son temps, dans la défense d'une représentation par les intérêts professionnels et sociaux. La représentation par les partis est considérée comme abstraite : idée que défendront les catholiques sociaux corporatistes durant tout le XIX^e siècle et le début du XX^e siècle. La liberté de l'homme est située et ne s'exprime que par des actes communs. C'est à travers ces actes communs que la liberté individuelle commence à dépasser sa simple singularité pour accéder à la sphère de l'intérêt général[4]. Ici seulement il peut pour ainsi dire rencontrer l'Etat, ici peuvent se négocier et se déterminer les actes propres à l'individu et ceux propres à l'Etat — en l'absence de groupes, toute initiative individuelle demeure particulière, aucune n'accède même pour une part à l'universel, c'est-à-dire à la défense de l'intérêt public, de ce que les thomistes appellent le bien commun. L'Etat qui compte sur les groupes peut au contraire limiter ses interventions au nécessaire, c'est-à-dire à ce qui, dans le domaine de l'universel, ne peut être accompli par les groupes. Il s'impose cette limitation parce que ce qu'il perd ici en autorité, il le regagne en richesse d'âme : il gouverne dès lors un peuple à l'âme riche.

[1] *Ibid.*, p. 50.
[2] *Ibid.*, p. 51.
[3] *Ibid.*, p. 51.
[4] *Philosophie du droit*, Vrin, 1986, p. 301.

Supplément d'âme

La question du rôle de l'Etat résolue par les notions de secondarité et de suppléance apparaît ici déjà assortie d'un problème insoluble. La nécessité pour l'Etat de restreindre son autorité rejoint une sorte de nécessité morale, et seule une idée morale garantit que l'Etat n'outrepassera pas son domaine privilégié. L'instance suprême cherche par nature à développer sa puissance, et on ne voit pas comment la certitude de la richesse spirituelle d'un peuple libre suffirait toujours à retenir cette enflure instinctive de la puissance. La suppléance ne valorise finalement que la société, ne sert que la société, tandis qu'elle brime le pouvoir en lui interdisant toute enflure excessive, alors que l'excès demeure partout et dans tous les temps son idée fixe. D'où les arguments divers tendant à convaincre que l'Etat obtient, dans ce qui apparaît comme son émasculation, des avantages directs et tangibles, c'est-à-dire plus concrets que le seul bonheur de gouverner un peuple heureux. Si l'Etat sait séparer le nécessaire du contingent, et se contenter du seul nécessaire, il ne risquera plus les révoltes des citoyens excédés, prêts à le rejeter tout entier[1]. Par ailleurs, il acquerra une force supplémentaire, quoique non visible à court terme, s'il gouverne par le consentement et non par la force[2] — et c'est toujours gouverner par la force que de s'immiscer dans les affaires privées, au moins Hegel parle-t-il pour l'Allemagne de son temps, et Tocqueville n'aurait jamais pu avancer un tel argument : il arrive que les citoyens soient eux-mêmes demandeurs d'intervention étatique.

Ainsi l'Etat se verrait-il convaincu de refréner son désir de puissance, d'une part, par la crainte des révolutions, d'autre part, et positivement cette fois, par la promesse d'une autre puissance, due à la paix intérieure conclue avec la société. Mais il n'est pas sûr que le pouvoir suprême soit naturellement réceptible à ce genre de chantage à la révolte : comme l'histoire l'a si souvent montré, sa volonté de puissance oblitère plutôt les avertissements. Le pouvoir avance à court terme, et d'instinct : ce ne sont pas des sommations qui l'arrêtent, mais des forces. Par ailleurs, il n'est pas sûr que le pouvoir sache bien à quoi utiliser cette puissance due à la confiance d'une population libre. Car son principal but consiste à développer son autorité, et il ne le peut qu'au détriment de la société elle-même. Ainsi la puissance de l'Etat supplétif finirait par tourner à vide, puisque

[1] *La constitution*, p. 44.
[2] *Ibid.*, p. 54.

la suppléance le priverait de sa finalité la plus concrète, même inavouée. Les arguments de restriction de l'intervention demeurent faibles, hors l'argument éthique dont l'insuffisance, dans cette sorte de domaine, est démontrée.

L'énonciation de l'idée de suppléance vise à poser une limite théorique, fondée sur une conception de l'homme et de la société, à l'action de l'Etat. Mais c'est une idée absolument imprécise. Dire que l'Etat ne doit intervenir que dans le cadre de l'insuffisance individuelle ou sociale en général n'indique pas les bornes de cette insuffisance, notion bien subjective. Hegel tente de préciser ces bornes par les concepts de nécessaire et d'accessoire, de nécessaire et de contingent. Mais il ne s'agit ici encore que de concepts abstraits qui n'effacent pas l'abstraction du principe. Il en vient donc à énoncer les contours de l'action étatique en ce qui concerne l'intervention économique et l'intervention sociale. Hegel ne pense pas que l'instance étatique doive laisser la société entièrement libre ni à la merci des mécanismes internes, notamment économiques. La prolifération des intérêts individuels, même bien compris, ne suffit pas à constituer l'intérêt général. Ici l'idée de suppléance est bien proche de celle que développera l'école du catholicisme social. L'Etat n'a pas seulement pour mission de combler des vides, par exemple de créer des voies de communication en l'absence de rentabilité ou de résorber les poches de pauvreté oubliées. Il doit aussi infléchir l'action individuelle en fonction de l'intérêt général, notamment en ce qui concerne la politique économique. La notion de suppléance n'implique donc pas exclusivement qu'au milieu d'un grand nombre de tâches nécessaires, les particuliers ou les groupes laissent à l'Etat tout ce que leur incapacité ou leur négligence a écarté. Il y a une différence de nature entre les œuvres des particuliers, attachées à l'intérêt particulier, et les œuvres de l'Etat, attachées à l'intérêt général — et ceci, même si beaucoup de tâches relatives à l'intérêt général peuvent être supportées par les groupes. Et l'Etat supplée non pas mathématiquement, mais qualitativement. Il transforme les actions en même temps qu'il les complète. Ou encore il apporte un complément d'âme en même temps qu'un complément de quantité. C'est en ce sens qu'Hegel peut affirmer que la liberté individuelle se trouve grandie, nantie d'un sens supplémentaire, si elle se déploie dans une société gouvernée par une instance souveraine. L'Etat permet à l'individu de dépasser le stade de la liberté singulière, visant aux seuls intérêts singuliers. Il développe ainsi pleinement la conscience et le souci de l'universel, qui s'exprimait déjà, mais imparfaitement, dans les groupes porteurs d'intérêt général.

Précisée de la sorte, l'idée de suppléance étatique chez Hegel permet d'introduire et de mettre déjà en pleine lumière la différence fondamentale entre la sup-

pléance chez les libéraux et la subsidiarité dans le courant catholique social. Ces deux courants vont utiliser le même concept de suppléance pour définir le rôle de l'Etat, mais en des sens différents. Cette différence s'exprime non pas seulement dans la quantité des tâches complémentaires nécessaires — qui découle d'appréciations diverses en ce qui concerne la limite des incapacités sociales—, mais surtout, dans la nature même de l'œuvre de suppléance.

CHAPITRE VI

L'Etat suppléant

Au XIXe siècle se développe une idée de la suppléance de l'autorité qui remet en cause celle de Montesquieu et de Tocqueville. Les libéraux inaugurent une nouvelle vision de la suppléance, engendrée par le type nouveau de société dans lequel cette suppléance s'applique. La texture de la société joue un rôle décisif dans la définition à donner à la suppléance. La naissance du libéralisme économique et de son corollaire, l'individualisme philosophique, donne lieu à une interprétation spécifique de la suppléance.

C'est chez Locke que naît l'idée d'autorité supplétive qui sera développée par le libéralisme classique; de même que naît chez Althusius, à la même époque, l'idée de suppléance dont les catholiques sociaux feront la subsidiarité moderne. Chez les deux auteurs se trouve la raison fondatrice de la notion de suppléance : il ne suffit pas de conférer à la société une souveraineté, encore faut-il savoir quel usage pratique elle peut en faire. Le droit des acteurs sociaux est d'abord celui de conserver et de développer l'autonomie de leurs œuvres propres. Le droit de l'autorité à gouverner a rapport avec ce droit d'autonomie, et s'organise autour de lui. C'est pourquoi la question de la forme du régime passe après la question de l'étendue des compétences du pouvoir. A partir de là, les deux théories politiques divergent parce que la société d'Althusius est corporatiste et communautaire, et celle de Locke, déjà individualiste. La suppléance d'Althusius s'applique à des autorités multiples naissant d'une multiplicité de corps intermédiaires, et émerge d'une pléiade de contrats politiques pour ainsi dire superposés les uns sur les autres. La suppléance de Locke s'applique à l'Etat, face à l'individu.

Autorité sur demande

Pour Locke, le pouvoir provient non pas d'un droit divin ni d'une supériorité de nature, mais de la nécessité manifestée par les acteurs sociaux. Les enfants ne sont pas capables de se gouverner eux-mêmes. Les hommes adultes ne suffisent pas à garantir entre eux la concorde et la justice. D'où naît d'abord le pouvoir du père de famille, ensuite celui du gouvernement. Il n'y a donc pas de droit préalable à l'autorité. Il n'existe au préalable qu'une demande d'autorité parce qu'il y a un besoin d'autorité. L'enfant est nu et faible. Il ne possède aucune autonomie personnelle. Sans ses parents, il mourra. Il n'a même pas la faculté de réclamer aide et secours : il lui faut toute protection, aussitôt et sans compromis. L'autorité paternelle est donc naturelle, au sens où le consentement des enfants est tacite, et non pas au sens où cette autorité n'aurait pas besoin de consentement. Elle n'a pas de limite parce que, dans ce cas, le besoin exprimé est illimité. Le père doit gouverner l'enfant dans ses appétits, dans ses actes et dans ses acquisitions, entièrement. Cependant, cette autorité aux attributions très vastes, se trouve limitée dans le temps, d'où sa spécificité. Aussitôt l'enfant devenu adulte, l'autorité du père cesse par la disparition de la nécessité qui la justifiait. Si, comme il arrive dans certaines familles, le père conserve alors un pouvoir réel sur ses enfants, ce pouvoir ne provient plus que de leur consentement conscient[1] : ici ils lui réclament, ou lui laissent, un arbitrage dont ils ont besoin, et à ce moment le pouvoir du père se met à ressembler au pouvoir politique.

Le pouvoir du père est donc fondamentalement supplétif : il supplée « à leur manque d'aptitude et d'intelligence dans l'art d'administrer leur propriété (il faut savoir qu'ici comme ailleurs, par propriété, j'entends celle que l'homme a sur sa personne et non pas seulement sur ses biens) »[2]. Le pouvoir politique diffère en ce qu'il n'est pas naturel, c'est-à-dire allant de soi et fondé sur l'instinct, mais artificiel, c'est-à-dire construit volontairement et fondé sur un contrat. Pourtant, il ressemble au pouvoir paternel en ce qu'il est encore supplétif : il répond à un manque, il vient assouvir un besoin.

Dans l'état de nature, l'homme se trouve impuissant, mais pas de la même manière que l'enfant. Car il sait survivre seul, et cette autonomie s'appelle liberté. Il vaque à ses travaux, suffit à ses besoins et acquiert ses biens propres. Mais l'autosuffisance complète lui manque : cette autarcie qui consisterait à

[1] *Deuxième traité*, p. 116.
[2] *Ibid.*, p. 176.

pouvoir se défendre lui-même, défendre sa famille et ses possessions contre des agresseurs. Il manque donc de puissance pour garantir son indépendance totale. Bien sûr, il se défend si on l'attaque et se rend justice à soi-même. Mais il ne peut pas toujours exécuter ses décisions de justice : or qu'est-ce qu'un droit que la force ne garantit qu'à moitié ? La jouissance de son autonomie demeure précaire, parce que sa force ne suffit pas à la protéger. Il a donc besoin d'une autorité politique, non pour lui procurer les biens nécessaires à sa vie, mais pour lui garantir la stabilité des biens qu'il sait se procurer lui-même.

La conceptualisation du contenu de cette différence entre ce que l'homme est capable de faire — vivre d'une manière autonome — et ce qu'il est impuissant à faire — garantir par la force cette autonomie — fonde ce qui deviendra la suppléance chez les libéraux classiques. Ici, l'homme est capable d'assumer tout ce que son bien-être requiert, mais non pas la condition de la pérennité de ce bien-être : la sûreté. Ce sont l'étendue de la capacité et ses modalités qui distingueront le libéralisme du catholicisme social, et donc leurs deux visions de la suppléance. Pour ce dernier, l'homme a besoin non seulement de la sûreté comme condition, mais, en plus, il ne peut par ses propres moyens individuels acquérir tout ce qui est nécessaire à son bien-être.

L'homme ne confiera au pouvoir politique que la tâche de pallier ses incapacités. Il conservera la direction de tout ce qu'il peut assumer lui-même. Ce qui implique non seulement une demande d'autorité, mais évidemment un consentement, puisqu'il y a demande, et plus loin, un contrat. L'individu va se priver volontairement de son droit à se faire justice, à exécuter ses vengeances ou à redresser les torts qu'on lui porte. Ce droit, il l'abandonne au gouvernement[1]. Autrement dit, le pouvoir politique reçoit l'autorité de punir, de châtier, de faire la guerre, mais au nom de ses mandants et pour satisfaire leur besoin premier : la garantie de leur autonomie. Sinon, imagine-t-on que ces hommes, qui jouissaient dans l'état de nature de leur liberté de se défendre, s'en seraient dessaisis pour la laisser se retourner contre eux ?

La spécificité du contrat de Locke rappelle donc celle des contrats d'Althusius. Il ne s'agit pas d'une soumission à une instance supérieure qui promet en échange d'œuvrer au bien public, c'est-à-dire de remplacer les autonomies impuissantes par une initiative politique dirigée au bien public. Mais il s'agit de monnayer à l'instance politique un certain pouvoir, à charge pour elle de s'en servir pour garantir les autonomies insuffisamment puissantes. Les hommes sortent ainsi de l'état de nature qui constitue un état de guerre larvée, non pas pour obtenir la

[1] *Ibid.*, p. 122 et ss.

paix à tout prix, mais pour en finir avec la précarité de leur vie, pour assurer la pérennité de leurs œuvres. Le gouvernement, loin de les priver de leur liberté, la leur grandit au contraire, en la rendant stable de fragile qu'elle était. Et la liberté de Locke ne traduit pas seulement celle de choisir ses gouvernants ou de consentir à leur obéir. Elle implique la capacité de mener sa vie, de disposer de ses biens et d'œuvrer en vue de desseins individuels. Elle implique également, et cela est nouveau, le choix des opinions et des convictions personnelles sur le plan religieux, puisque, dans la *Lettre sur la tolérance*, Locke refuse au gouvernement le droit de se mêler de la vie spirituelle de ses sujets. L'autonomie humaine englobe donc, pour la première fois, la liberté des finalités autant que celle des moyens. Non seulement dans le cadre des actions — comme chez Althusius —, mais aussi dans le domaine de la pensée, l'instance publique n'a pas à remplacer les individus.

Du mauvais au bon gouvernement

Le rôle du pouvoir politique se voit donc restreint dans des limites précises. Il n'a pas à œuvrer, mais à protéger les œuvres des particuliers. Car nul ne lui a donné le pouvoir sur les œuvres, et il ne le possède donc pas. Il ne possède que ce que les individus lui ont confié : le pouvoir d'assurer la paix, la sûreté, la concorde dans la société par tous les moyens nécessaires, fussent-ils violents, mais légaux et non arbitraires.

Il est significatif que Locke réserve la dénomination de *politique* non pas au gouvernement attaché à l'intérêt public, mais au gouvernement qui respecte la propriété, au sens large d'autonomie des individus. Il oppose *politique* à *despotique*, réservant ce dernier titre aux pouvoirs qui nient la société civile au lieu de la garantir. N'est politique que ce qui supplée aux manques de l'état de nature, aux incapacités de l'individu, sans se substituer à lui dans les domaines où il est capable d'agir. Le pouvoir despotique gouverne des hommes « qui n'ont pas de propriété du tout »[1], c'est-à-dire qui n'ont pas d'œuvres à eux. Les théoriciens avaient tendance, jusque-là, à définir le despotisme par l'arbitraire du commandement et le détournement de l'intérêt public au profit de l'intérêt particulier du gouvernement. Locke le décrit davantage comme la confiscation des autonomies, ce qui est tout différent.

[1] *Ibid.*, p. 177.

De la même façon, il distingue l'usurpateur du tyran[1]. Le mauvais gouvernement n'est pas celui qui s'arroge un pouvoir illégitime. Ni même celui qui se désintéresse du bien public : cette perversion décrite par les auteurs anciens, lui appartient aussi, mais elle ne suffit pas à le décrire, au moins faut-il la préciser. Le mauvais gouvernement « gruge » ses sujets[2], est coupable de « saisir et détruire les biens du peuple », se rend « maître de la vie des sujets, de leurs libertés et de leurs patrimoines »[3], ce qui est encore autre chose que d'aller contre leur intérêt. Dans la théorie du despotisme éclairé, le prince peut s'approprier les biens et les libertés privés dans l'intérêt même des sujets. Ici, l'intérêt des individus est identifié à l'autonomie de leurs actes — résumés par l'idée de propriété. La description négative du mauvais chef indique la conception du bon gouvernement : quelles que soient sa forme et sa nature — il n'y a pas que les monarchies pour se pervertir, et la perversion ne caractérise pas un régime, mais un exercice de gouvernement —, il n'est pas seulement celui qui travaille à l'intérêt public, mais celui qui garantit les œuvres privées. La société dont il est question ici mesure son bien-être selon ses propres critères, ramasse la moisson de ses talents, poursuit ses projets et ses fins propres. L'autorité ne détermine pas le bien commun de ceux qui lui sont subordonnés : elle leur permet de poursuivre la direction qu'ils ont élue. La pensée de Locke fonde la liberté des finalités, qui va aboutir à une idée élargie de la suppléance au XIXe puis au XXe siècle : si les hommes sont non seulement capables d'agir, mais de déterminer leur propre vision du monde, l'autorité devra s'effacer à la fois devant leurs actes et devant leurs buts. Elle fonde aussi l'idée de suppléance de l'instance étatique face aux individus isolés, attribuant ainsi à l'autorité et aux libertés des compétences spécifiques.

Les droits premiers

Chez Tocqueville, c'est l'inquiétude devant la dissolution des groupes sociaux qui oblige à poser la question du rôle de l'Etat. Chez les libéraux du XIXe siècle, l'éloge de l'individu fonde la même question. Le libéralisme a tendance à suspecter dans le développement des groupes la naissance de despotats particuliers, et c'est bien pour cela qu'il avait lutté pour combattre les corporations,

[1] *Ibid.*, p. 191 : « Tout comme l'usurpation consiste à exercer un pouvoir auquel un autre a droit, la tyrannie consiste à exercer le pouvoir au-delà de son domaine légitime. »
[2] *Ibid.*, p. 193.
[3] *Ibid.*, p. 203.

ce que signifiait au départ le « laisser-faire ». Seul l'individu est sujet de droits : l'Etat n'a que des devoirs, et les groupes, des droits dérivés. Le juriste Bertauld, dans une étude de la pensée libérale publiée en 1864, résume assez bien cette pensée : « On oublie trop qu'il n'y a que les individus qui ont des droits propres, tandis que les agrégations et les pouvoirs qui les personnifient n'ont que des droits dérivés »[1], et sa conséquence immédiate : « Il faut organiser, au profit de la liberté individuelle, des garanties, aussi bien contre les pouvoirs secondaires que contre les pouvoirs supérieurs. »[2] Cette méfiance vis-à-vis des groupes intermédiaires, et le refus de les constituer en personnes morales, sujets de droits au même titre que les individus, va fonder l'idée libérale de la suppléance.

Seul l'individu a des droits premiers, qui ne sont ni conséquences ni moyens. Ces droits se justifient par le statut de l'homme souverain. Sa singularité le distingue de tous les autres êtres, et de toutes les unités formées par la nature et par l'artifice : « Un être qui n'a pas de désirs et d'impulsions à lui, n'a pas plus de caractère qu'une machine à vapeur. »[3] Ayant vocation à puiser sans cesse dans son énergie vitale pour se développer, l'homme se définit par ses actes davantage que par des caractéristiques ou des acquisitions. W. de Humboldt met particulièrement en évidence l'importance de l'être en acte par rapport à l'avoir : « L'homme considère comme à lui, non tant ce qu'il possède que ce qu'il a fait. »[4] L'individu a davantage besoin de déployer ses forces que de contempler des résultats tangibles. Son bonheur provient essentiellement de l'accomplissement de ses facultés propres. Aussi l'Etat nuit-il au citoyen quand il lui apporte des biens préconfectionnés : il diminue son bonheur au lieu de l'augmenter. Le but de la politique est de garantir le développement des facultés et des capacités, non de pourvoir à l'accumulation des biens.

La description du fondement de la politique semble ici reprendre à la fois les idées dominantes de Thomas d'Aquin et de la tradition germanique. Mais l'idée essentielle de la primauté de l'acte sur le résultat aura d'autres conséquences. L'acte ne concerne plus les mêmes acteurs : autrefois il concernait surtout les groupes de la société organique; ici, l'individu seul. Le sujet du libéralisme n'est une personne qu'en tant que tout autonome, libre et responsable, et non plus en tant que tout autonome participant d'une communauté, au sens de la participation ontologique des anciens. Il ne porte pas en lui l'idée de l'universel comme le

[1] *Philosophie politique de l'histoire de France*, p. 374.
[2] *Ibid.*, p. 375.
[3] Stuart Mill, *La liberté*, p. 216.
[4] *Essai sur les limites de l'action de l'Etat*, p. 27. La pensée, individualiste au départ, de W. de Humboldt, a évolué par la suite vers un romantisme intégrant la valorisation de forces supérieures à l'individu.

citoyen de Hegel. L'individualisme libéral transforme l'éloge de la personne et de ses œuvres en un éloge de l'Etat négatif, qui suppplée au sens où il ne fait *que* suppléer, au sens strict de la non-ingérence.

La question du régime n'importe plus, au regard de celle du rôle de l'Etat. Les anciens n'avaient pas saisi que n'importe quel gouvernement peut devenir despotique. La véritable question n'est pas dans la forme du gouvernement, mais de savoir si l'Etat peut être banquier ? instituteur ? s'il peut ouvrir des hôpitaux ? faire la charité ? Ce problème constitue l'interrogation essentielle de l'époque, absolument nouvelle et mal ou pas étudiés jusqu'alors[1], celle de « savoir à quels objets l'intervention du gouvernement peut ou doit s'appliquer dans les affaires de la société, au-delà des attributions nécessaires »[2]. L'affirmation de l'autonomie de l'homme a privé le gouvernement de sa légitimité intrinsèque à diriger. Ainsi les « droits » étatiques restent-ils à définir, et l'urgence de cette définition ouvre une nouvelle ère politique. On sait l'Etat glouton et captateur. Il faut lui confier les tâches de défense et de sécurité, qui sont les raisons mêmes de son existence. Mais, « lorsqu'un gouvernement sort de ces bornes, il entre dans une carrière sans limite »[3]. Cela ne signifie pas qu'il faut l'empêcher d'en sortir. Mais plutôt, dès qu'il le fait, le surveiller étroitement. Les libéraux ne disent pas que l'Etat doit se contenter restrictivement des fonctions de sûreté, contrairement à un préjugé fort répandu. Ils savent qu'un certain nombre d'œuvres d'intérêt public nécessiteront l'intervention de l'instance publique. Mais ils réclament que ces œuvres soient examinées et comptabilisées, si l'on veut éviter les abus. C'est cet examen qui appelle l'idée de suppléance.

Progrès des peuples

Cette idée comporte d'abord, ici, un sens original de complément historique et temporaire. L'Etat doit suppléer aux faiblesses de l'individu, mais ces faiblesses sont dues à des défaillances circonstancielles, elles ne sont pas permanentes, elles évoluent dans le sens de la diminution. Un enfant de douze mois, qui commence à marcher, reçoit des bottines à lacets que sa mère doit nouer chaque matin. Mais il est rare de voir une mère nouer les lacets d'un enfant de dix ans, et généralement elle l'incite à se débrouiller seul aussitôt qu'il s'en trouve capable. Et l'on voit bien que, si la mère n'avait au départ pris en charge le problème des

[1] J. S. Mill, *Principes d'économie politique*, p. 514.
[2] *Ibid.*, p. 513.
[3] F. Bastiat, *Œuvres économiques*, p. 210.

lacets, l'enfant devenu grand demeurerait incapable d'accomplir ce geste quotidien. Si par contre, dévorée par un amour abusif, elle continue de faire elle-même ce que l'enfant se trouve désormais capable de faire, elle le transformera en l'un de ces vieux bébés tout juste bons à agacer leur voisinage, et définitivement irresponsables.

Sachant bien que la société n'est pas identique à une famille, et que l'Etat n'est ni un père ni une mère, puisque les citoyens sont adultes d'emblée et n'attendent pas vraiment de pédagogue, il reste que la question de la suppléance s'apparente, pour les libéraux, à cette affaire de lacets. Car il faut à tout prix suppléer à la maladresse de l'enfant. Mais il faut à tout prix, aussitôt qu'il a acquis de l'adresse, le laisser agir seul. Et l'homme en général se trouve dans cette situation compliquée où, incapable au début de son histoire de survivre sans le secours de l'Etat, il a pourtant un besoin urgent d'autonomie dès lors que celle-ci devient possible. L'individu dans la société libérale n'a pas encore conquis sa complète aptitude à vivre seul. C'est pourquoi l'Etat accomplit à son égard une tâche de suppléance. Mais il ne s'agit que d'une suppléance temporaire, même si elle revêt temporairement une importance réelle.

L'idée de progrès traverse le XIX^e siècle. Il s'agit d'une certitude de l'amélioration de l'homme à travers le temps. Ce perfectionnement apparaît moral autant qu'intellectuel. Taine parle, après Hegel, du développement de la conscience de soi. La plupart des penseurs politiques de cette époque ne considèrent pas le despotisme comme un mal en soi, parce qu'ils voient dans l'autonomie de l'homme une caractéristique historique plus qu'ontologique. Le despotisme a été inventé pour des peuples enfants, et ne convient plus à des peuples adultes. L'ignorance et l'obscurantisme appellent un gouvernement tout compétent. L'irresponsabilité, un gouvernement responsable. Une moralité courte et embryonnaire exige des punitions rudes[1]. Les hommes n'ont pas toujours été capables de se gouverner eux-mêmes, et à certaines époques leur faiblesse était si grande que l'Etat devait suppléer à tout. La liberté n'apparaît donc pas comme une qualité essentielle, que des situations auraient camouflée, que des despotismes injustifiés auraient rendue inopérante. Mais comme une qualité virtuelle, apte à se concrétiser dans des situations, et à la fragilité de laquelle le despotisme aurait légitimement remédié, quand elle était dans l'enfance. La liberté ne se conquiert pas sur les tyrans, mais elle s'apprend, elle mûrit et se développe par l'expérience et l'éclosion de la culture[2]. L'Etat accompagne cette évolution : plus la

[1] M.-H. Baudrillart, *Des rapports de la morale et de l'économie politique*, p. 383.
[2] W. de Humboldt, *Essai sur les limites de l'action de l'Etat*, p. 248.

capacité de liberté augmente, plus il doit diminuer son intervention. Sa suppléance varie avec l'histoire. Le rôle de l'Etat n'est donc pas question de principe, mais de circonstances historiques. Par contre, dans une période déterminée, les attributions dévolues à l'Etat sont précises et deviennent question de principe, contrairement à ce que penseront les partisans de l'Etat subsidiaire. Car la capacité d'autonomie ne varie pas vraiment dans une société déterminée — les individus étant supposés égaux — mais dans chaque société au cours du temps.

La suppléance de l'Etat se justifie pour compenser le défaut des Lumières. Des peuples jeunes, dit Stuart Mill[1], incapables encore de produire à concurrence de leurs besoins, doivent travailler dans le cadre d'une politique économique volontariste. Mais cette suppléance est toujours limitée dans le temps, de par la certitude du progrès indéfini. L'Etat attendra que ce peuple acquière davantage d'esprit d'initiative, puis se désengagera. Il jouera de surcroît un rôle d'éducateur : pédagogue autant qu'acteur, afin d'accélérer le développement des capacités de son peuple. Suppléer n'implique pas de combler passivement les vides, et n'a pas seulement pour but de sauvegarder malgré les insuffisances individuelles un bien-être minimal. Suppléer ne signifie pas exclusivement compléter un avoir ni garantir des résultats, mais enrichir les êtres par la pédagogie de l'autonomie. En France même, malgré le progrès des Lumières, un certain nombre d'individus ne savent pas encore se suffire à eux-mêmes. L'Etat doit donc y recourir. Ces individus sont considérés par la pensée libérale comme des invalides sociaux, des hommes que la nature aurait oublié de mûrir, demeurés infantiles au milieu d'une société d'hommes souverains[2]. Comme en ce qui concerne le secours de charité, l'instruction obligatoire ne vaut que temporairement, parce que la société ne voit pas encore clairement ses propres intérêts.

Un optimisme sans faille sur les capacités humaines rend l'action de l'Etat toujours provisoire, et la pose en attente d'un déploiement toujours plus grand des capacités. Il est donc naturel que cette action demeure, dans le principe, extrêmement limitée, puisqu'elle risque, dans l'excès, de ralentir le cours de l'histoire, de retarder l'avènement d'un peuple vraiment libre. Ces limites forment la matière principale de la réflexion politico-économique.

Le caractère supplétif de l'Etat ne se définit pas précisément par l'intervention

[1] *Principes...*, p. 492.

[2] J. Simon, *La liberté politique*, p. 309 : « Le patronage a été bon, quand la société était dans l'enfance; il n'est que dangereux aujourd'hui, parce qu'il entretient la misère à force de la soulager. Il faut l'abandonner sans le maudire, partout où il s'applique aux valides : ceux-là, s'ils souffrent, peuvent et doivent se sauver eux-mêmes; il faut le conserver pour les impuissants, et les incurables; de même que dans la vie politique, il faut protéger l'enfant et laisser l'homme à lui-même... L'intervention de la charité comme celle de l'Etat ne se légitime que quand elle est nécessaire. »

en cas d'incapacité des individus. Sinon, ceux-ci sauraient dans certaines situations faire leur propre police, et l'on pourrait alors enlever à l'Etat les tâches de garantie de la sûreté[1]. Mais la suppléance n'a cette signification que dans les domaines qui n'appartiennent pas de droit à l'Etat, c'est-à-dire dès que l'on dépasse le lieu de ses attributions essentielles. Ces attributions de défense et de police sont posées une fois pour toutes, et une fois pour toutes enlevées aux individus. Le reste seulement prête à discussion. Et les éléments de cette discussion laissent penser que le libéralisme du XIX^e siècle ne ressemble guère à l'image de sa réputation. L'intervention publique doit certes, selon lui, demeurer exceptionnelle. Mais elle peut se développer dans un certain nombre de domaines divers. Elle est restrictive parce qu'elle concerne la solidarité et seulement l'attention aux hommes faibles et aux secteurs faibles, au lieu de viser à une égalisation des hommes par l'aide générale. Mais elle est réelle et, dans un cadre défini, non négligeable.

L'ingérence comme exception

L'idée de « nécessité absolue » chez Humboldt[2] rejoint celle de situation d'exception chez Bastiat : « Si les socialistes veulent dire que, pour des circonstances extraordinaires, pour des cas urgents, l'Etat doit préparer quelques ressources, secourir certaines infortunes, ménager certaines transitions, mon Dieu, nous serions d'accord; cela s'est fait; nous désirons que cela se fasse mieux. »[3] Ces deux idées de nécessité et d'exception doivent être réunies pour permettre l'intervention de l'Etat hors de ses sphères habituelles. Les nécessités courantes sont prises en charge soit par l'Etat, pour la sûreté, soit par l'individu, pour le bien-être quotidien. Mais il faut une situation de gravité pour justifier un bouleversement dans les attributions. Car, si l'Etat intervient dans le domaine d'attribution de la société, il entrave la liberté de deux manières : en empêchant ceux qu'il secourt d'apprendre à se secourir eux-mêmes, et en privant les autres d'une partie de leur propriété. Il atteint ici aux œuvres de la liberté, là à la liberté en acte. Il dénature donc son but unique, qui consiste à garantir et à protéger partout la liberté. Il faut donc une utilité à caractère indispensable pour qu'il déroge à sa propre finalité. Si l'exception tendait à devenir la règle, il y aurait alors changement de la finalité de l'Etat, et l'on se trouverait sous un gouvernement différent.

Dans tous les cas, le critère de la nécessité exceptionnelle — notion sub-

[1] J. S. Mill, *Principes...*, p. 351.
[2] *Op. cit.*, p. 43.
[3] *Op. cit.*, p. 112-113.

jective — demeure le consentement de la société. Les contribuables doivent consentir tacitement à la ponction que représente l'aide d'Etat, et notamment le secours. Le secours n'est pas toujours lucide, et prime en même temps la paresse : d'où l'obligation d'un accord social[1]. L'intervention étatique doit être soumise au contrôle de l'opinion, d'abord parce qu'elle sort ici de la règle commune, ensuite pour éluder les débordements presque inévitables. Mais il ne faudrait pas croire non plus que l'opinion publique rejette toujours l'ingérence de l'Etat. Il arrive que les peuples travaillent, par instinct sécuritaire, à nier leur propre autonomie.

Cette nécessité exceptionnelle qui justifie l'intervention étatique apparaît finalement assez fréquente, et l'on ne peut expliquer cette contradiction que par l'idée de progrès, qui légitime l'espoir de limiter cette fréquence dans l'avenir.

Il est des œuvres spécifiques dont la nature réclame de détourner la loi des attributions : « Il y a quelquefois avantage à substituer l'action collective à l'action individuelle. Il y a de telles natures de services dont le principal mérite est la régularité et l'uniformité. Il se peut même qu'en telles circonstances cette substitution réalise une économie de ressources et d'épargne, pour une satisfaction donnée. »[2] En dehors de ces exceptions caractérisées, les libéraux s'attachent particulièrement à discuter deux problèmes : celui de l'instruction et celui de l'assistance aux défavorisés.

L'idée de progrès subsume la nécessité d'un développement de l'instruction dans toutes les couches de la population. Un peuple qui veut grandir en autonomie doit échapper à l'analphabétisme. Il est évident qu'une partie importante de la population se trouve incapable d'assumer elle-même ce besoin, d'une part, parce qu'elle n'en a pas les moyens financiers, mais surtout parce qu'elle n'en ressent pas la nécessité et par conséquent n'est pas en mesure de consacrer à cette tâche les efforts indispensables. Ici l'Etat jouera un rôle de suppléance non seulement financièrement et matériellement, mais psychologiquement. Par son aide, il oriente le citoyen dans le chemin du progrès. Il prête sa volonté au-delà de son argent. Il faut que l'Etat impose l'instruction par une loi, afin d'aider à la réalisation de l'histoire : cette contrainte doit donc correspondre à une aide susceptible d'en rendre possible la concrétisation. Pourtant, cette aide s'assortit de conditions précises. Tout d'abord, l'Etat qui finance l'instruction n'a pas à la dispenser obligatoirement lui-même : il peut financer des privés par l'intermédiaire d'une allocation versée aux familles ou aux écoles elles-mêmes. Le

[1] J. Simon, *La liberté civile*, p. 166-175.
[2] F. Bastiat, *op. cit.*, p. 207.

refus d'une direction de l'école par l'Etat, allié à la conscience de la nécessité de l'aide étatique, rejoint l'idée moderne de « bon scolaire », allocation versée directement aux familles et évitant ainsi une intrusion étatique. L'idée libérale concernant l'intervention de l'instance publique dans ce domaine s'organise autour de la notion de subsidiarité. L'Etat n'a pas à financer l'instruction de tous les enfants, car il n'obéit pas à un principe d'égalisation, mais de suppléance des manques. Les classes cultivées et aisées veulent et peuvent subvenir seules à ce besoin. D'ailleurs, le financement généralisé accroît les inégalités au lieu de les restreindre, puisqu'il offre un superflu à ceux qui sont déjà largement pourvus du nécessaire. C'est seulement des autres que l'Etat doit s'occuper[1] et il n'agit qu'en cas de vacance : « L'obligation d'éducation est imposée d'abord au père de famille et subsidiairement à l'Etat »[2], et en cas de besoin reconnu : « Quand la société en général est si arriérée qu'elle ne pourrait pas ou ne voudrait pas se procurer les moyens convenables d'éducation : en pareil cas, la puissance publique ayant à choisir entre deux maux peut suppléer les écoles et les universités, de même qu'elle peut faire l'office des compagnies par action dans un pays où l'entreprise privée n'existe pas sous une forme qui lui permette d'entreprendre de grands ouvrages d'industrie. Mais en général, si le pays renferme un nombre suffisant de personnes capables de donner l'éducation sous les auspices du gouvernement, ces mêmes personnes pourraient et voudraient donner une éducation également bonne sur la base du principe volontaire, s'il était entendu qu'elles seront assurées d'une rémunération établie par une loi rendant l'instruction obligatoire, et garantissant l'assistance de l'Etat à ceux qui seraient incapables de la payer. »[3]

La question de l'assistance aux défavorisés est plus délicate. Cette aide ne contribue pas au progrès du peuple, et ne comporte qu'une finalité pour ainsi dire morale. Le problème se pose donc de savoir si l'assistance développe l'autonomie des plus pauvres, ou au contraire la réduit en se substituant à eux (le même souci apparaît aujourd'hui dans l'organisation du Revenu Minimum d'Insertion qui se veut, de son propre terme, capable d'encourager et de développer les capacités d'autonomie. Le fait même que cet additif à l'assistance demeure le plus souvent un vœu pieux montre bien son caractère d'alibi servant pour ainsi dire à justifier l'assistance. Une assistance versée sans cette contrepartie, ou bien se trouve vivement critiquée par les partisans de la responsabilité individuelle, ou bien aboutit rapidement à un différentialisme générateur de mépris). J. Bentham

[1] A. Smith, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, p. 373.
[2] M.-A. Bertauld, p. 203.
[3] J. Stuart Mill, *La liberté*, p. 304.

avait reconnu que la subvention aux pauvres constitue un encouragement à la paresse[1], mais en même temps réclamait une aide étatique organisée : « On peut poser comme principe général que le législateur doit établir une contribution régulière pour les besoins de l'indigence. »[2] Bien des libéraux vont le suivre sur ce point. Mais il y a là une contradiction avec la ligne générale de la pensée, si du moins l'on ne fait intervenir une finalité supplémentaire justifiant l'aide aux pauvres, aide à la fois anti-économique et synonyme de régression de l'autonomie individuelle.

La réputation qui a été faite au libéralisme de prôner à cet égard la charité individuelle, exclusivement, mériterait d'être nuancée. L'idée d'un Etat réduit à ses fonctions de veilleur de nuit, et laissant à la société le soin de se préoccuper entièrement de ses besoins élémentaires soit par l'initiative soit par l'entraide temporaire, apparaît mal correspondre, ou incomplètement, avec les réflexions des libéraux du XIXe siècle à propos de l'assistance. Ceux-ci réclament que l'Etat intervienne dans les tâches d'assistance, et cette intervention se justifie de deux façons. D'une part, le secours à la pauvreté n'entretient pas obligatoirement la paresse, s'il est bien conduit. On trouve cet argument par exemple sous la plume de S. Mill. Celui-ci pense que la grande pauvreté non secourue tend, de la même façon que l'assistance désordonnée, à réduire l'habitude de l'initiative individuelle[3]. Une aide intelligente pourrait donc contribuer encore au progrès de l'humanité, en encourageant l'autonomie. Il faut pour cela étudier minutieusement le niveau de l'aide — qui doit demeurer inférieure au salaire minimum[4] et veiller à la lucidité de la distribution. Des bureaux lointains et centralisés ne peuvent guère différencier un faux besoin d'un vrai : la charité individuelle, par l'intermédiaire de groupements volontaires, peut opérer à bon escient cette différenciation[5], ce qui n'empêche pas que l'Etat la subventionne pour cela.

L'ingérence et ses justifications

Mais le fait que l'allocation de l'Etat puisse permettre une gestion du progrès humain ne suffit pas à la justifier. Pour bien des libéraux de cette époque, l'Etat se trouve en charge de la société, dans la mesure où celle-ci faillit à ses propres

[1] *Traité de législation civile et pénale*, p. 225.
[2] *Ibid.*, p. 232.
[3] *Principes d'économie politique*, p. 542.
[4] *Ibid.*, p. 543.
[5] *Ibid.*, p. 544.

soins. Humboldt précise par exemple que la tâche de l'Etat ne demeure négative que face aux citoyens autonomes et responsables. Pour les autres, « toutes ces personnes exigent qu'on prenne un soin positif de leur bien physique et moral; pour elles, le maintien purement négatif de la sûreté ne peut suffire »[1]. La charité individuelle pallie les indigences temporaires : l'Etat est le tuteur naturel de ceux qui en manquent[2]. Il organise par ses services, ou ici, chez Humboldt, par les services décentralisés des communes, l'orphelinat des enfants abandonnés; prend les décisions à la place des aliénés; surveille les parents dont l'éducation est défectueuse, et subventionne les incapables. S. Mill réclamait les mêmes mesures[3]. Ici l'Etat n'est pas négatif par principe, mais il refuse d'être positif par principe. Il ne traite pas tous les citoyens à la même aune, mais selon l'aune du besoin. La frontière de son intervention obéit à des circonstances, non pas fondées sur l'opportunisme ou l'arbitraire, mais tracées selon le principe de la suppléance. Cependant, la tendance persistante de cette pensée reste une méfiance envers l'intervention : parce qu'elle pose comme évidence que l'intervention étatique est la pente de la facilité, et que l'intervention, de nature, incline au « despotisme des compétences »[4]. A cet égard, l'histoire de l'Etat-providence ne lui donne pas tort. Ainsi, loin de juger illégitime l'aide de l'Etat, elle s'ingénie à l'assortir de conditions draconiennes pour répondre d'avance à ses excès inéluctables. On se demande cependant au nom de quoi l'Etat serait ainsi en charge de la société, dans les cas difficiles. En réalité, étant donné la finalité sociale du libéralisme, cette justification n'existe pas vraiment, ou plutôt, elle gît dans un reste impensé et refusé de la pensée ancienne.

La finalité dernière de la société est le développement maximal de chaque individu. Tout autre but demeure un moyen en vue de cette fin générale. Ainsi, l'Etat se destine uniquement à garantir la sûreté, parce que la sûreté est passage obligé du développement individuel. L'Etat n'a pas à apporter un bien-être positif, car de cette manière il porterait atteinte à la marche des destins personnels vers leur accomplissement. Si l'Etat déroge à cette règle pour assister les faibles, c'est par un devoir dérivé, et second, voire contradictoire avec la théorie dans son ensemble. La notion de nécessité rappelle le caractère d'urgence, d'exception, de l'action étatique positive. Surtout, écrit Humboldt, que l'Etat n'intervienne pas en fonction de l'*utilité*. Car l'idée d'utilité engendrera des besoins indéfinis,

[1] *Op. cit.*, p. 222.
[2] *Ibid.*, p. 145.
[3] *Principes*, p. 531-532.
[4] S. Mill, *op. cit.*, p. 520.

et l'Etat finalement interviendra partout[1]. Mais son action doit se justifier par la nécessité seule, le caractère indispensable du secours. Autrement dit, l'Etat empêche certains citoyens de sombrer dans la misère nue. Cette œuvre d'exception ne trouve pas de légitimation réelle dans le cadre de la théorie libérale. L'assistance étatique est ici un résidu moral dans un monde dominé par la rationalité, une intuition de l'importance de la solidarité dans une philosophie qui la contredit, ou au moins ne l'intègre pas — la solidarité n'a pas de sens pour un homme souverain. Il s'agit davantage d'une charité d'Etat que d'une justice d'Etat, et cette charité ne repose sur aucune base. Le libéralisme ne contient aucune idée rappelant ce que le courant chrétien appellera justice sociale. Ainsi, l'assistance institutionnelle ne peut s'expliquer que par une volonté consensuelle d'y pourvoir — ou plutôt, négativement, par une incapacité générale à supporter la vision de la misère; cette incapacité à supporter la misère des autres est expliquée psychologiquement : les hommes sont devenus plus sensibles — et non par une conception objective du bien commun. D'où le caractère d'exception et l'absence de justification réelle de l'intervention.

Hors la théorie socialiste pour laquelle l'Etat est en charge du bien-être de chaque individu, on ne saurait justifier que l'Etat intervienne positivement en faveur des individus, sauf à sous-entendre que le bien de ceux-ci fait partie d'un tout reconnu et valorisé. Mais la société libérale n'existe qu'en tant que concept : vocable conceptuel désignant une addition de fins particulières. L'Etat ne saurait donc prétendre à aucune autre finalité que celle de garantir ces fins particulières. Il n'est pas dépositaire d'une œuvre concernant le tout, parce que ce tout n'a qu'une existence abstraite, et ne peut rien vouloir pour lui-même comme tout, il n'est qu'un résultat et non une aspiration. La seule tâche universelle dont l'Etat peut à la limite se charger est une tâche historique : celle de contribuer à supprimer dans l'avenir sa propre intervention, et cette tâche coïncide avec le déploiement de plus en plus autonome des individualités. L'idée de bien commun représente ici une sorte de chimère, ce que serait une essence platonicienne vue par le nominalisme. Le bien commun considéré comme un dessein rationnel, et justifié, suppose une société valant pour personne morale, à laquelle par conséquent les individus pourraient à bon escient sacrifier une partie de leur autonomie. Le refus de l'individualisme fondateur légitimera l'idée de justice sociale dans la philosophie sociale néo-thomiste. Ainsi, l'idée de suppléance se trouve largement présente dans la théorie libérale, mais c'est une suppléance qui ne vaut que pour l'individu, et qui ne vaut que pour un individu considéré comme virtuellement suffisant.

[1] *Op. cit.*, p. 253 à 255.

Ici, l'Etat s'attache déjà à ce que l'homme ne peut ou ne sait pas accomplir, mais cette incapacité se réduit à la sûreté ou sécurité, et à l'atmosphère générale de son bien-être — ce que les libéraux appellent les conditions. Quant au bien-être lui-même, l'Etat y supplée par exception, en cas de nécessité urgente, et à regret. La capacité de l'individu à se suffire est en principe totale, ou plutôt, virtuellement totale, puisqu'elle marche historiquement vers sa totalité, pendant que l'Etat a vocation à se dissoudre. Les groupes organisés sont suspectés de forger des intérêts privés maléfiques à l'intérêt général — intérêts « corporatistes » selon l'acception contemporaine et péjorative du mot. L'idée d'un bien commun objectif à réaliser peut servir d'alibi à ces intérêts locaux et égoïstes, et relève, comme le dit aujourd'hui Hayek, d'une vision dépassée de la « société tribale »[1]. Le libéralisme fait l'économie des groupes parce qu'il a une idée très haute de la capacité de l'individu, et traduit la liberté en souveraineté individuelle. D'où ses difficultés non pas à admettre une intervention étatique en faveur des indigents, mais surtout à justifier rationnellement cette intervention quand elle s'avère nécessaire.

Il semble au premier abord que l'idée de suppléance s'exprime dans son expression la plus nette à travers le libéralisme classique. Mais elle ne revêt ici que son seul sens négatif de non-ingérence : l'Etat ne s'ingère pas dans les affaires de la société civile, sauf si celle-ci est frappée d'incapacité quant aux moyens de poursuivre ses fins particulières — dont l'addition résultée fait seule l'intérêt public. L'idée du devoir d'ingérence, qui constitue un second sens et fait naître l'idée propre de subsidiarité, n'est pas strictement l'envers de la non-ingérence. Dit autrement, le devoir d'ingérence que vont développer les néo-thomistes ne s'identifie pas à l'intervention de l'Etat libéral en cas d'incapacité sociale. Le devoir d'ingérence impliquera au contraire la visée d'une fin positive, supérieure aux finalités individuelles accumulées. C'est pourquoi il nécessitera l'existence et l'activité des groupes sociaux autant que des individus. Hors l'activité des groupes sociaux, la visée de cette fin positive ne pourra se concevoir que par l'anéantissement des libertés.

[1] *Droit, législation et liberté*, 2, p. 168-178 et ss.

CHAPITRE VII

Subsidiarité, progrès et fin de l'histoire

A l'époque où le libéralisme issu de la Révolution se trouve remis en cause et où la doctrine de l'Eglise n'a pas encore affirmé pleinement ses thèses, la pensée de Taine et celle de Proudhon dénotent le développement multiforme de l'idée de subsidiarité. Les deux personnages ne se ressemblent pas, sinon peut-être par leur marginalisation. Ils expriment de deux manières différentes à la fois la grande inquiétude devant l'impéritie des systèmes, et l'optimisme fougueux devant l'avenir, qui sont les caractéristiques de ce temps. Déçus par la Révolution et ses conséquences, ils réclament une répartition des compétences organisée selon une triple certitude : le centralisme est réducteur; l'individu livré à lui-même ne peut rien; les hommes groupés et passant contrats peuvent presque tout.

Le contrat léonin de Taine

Pour Taine, il s'agit d'examiner les effets de la Révolution sur la société française, et son constat est en général négatif. Taine a l'avantage du recul historique, parce qu'à la fin du XIX^e^ siècle il peut examiner les conséquences élargies du bouleversement. Admirateur de Le Play, écrivant à l'époque des premières tentatives de renouveau dans les idées sociales, il s'attarde à clore la période révolutionnaire en esquissant des propositions pour l'avenir qui seront développées par d'autres. Sa conception positive de l'Etat, au-delà d'une critique acerbe et talentueuse du jacobinisme, est originale pour son temps et annonciatrice de courants de pensée modernes. Détracteur du centralisme, il n'offre aucun point commun avec les idées libérales contemporaines. Pas d'analogie non plus entre lui et les catholiques sociaux, qui au même moment s'inspirent du thomisme

pour dresser le portrait de l'Etat subsidiaire. Il puise ses évidences dans l'histoire et l'expérience, à la manière de Le Play.

L'Etat jacobin prend sa source dans un contrat léonin. Mais, plus loin, ce contrat n'est léonin que parce qu'il se scelle dans une société malade. La France contemporaine de Taine trouve ses origines à quatre siècles de distance : époque où l'Ancien Régime a commencé à ruiner l'organisation sociale[1]. Le constat de démolition ressemble à celui de Tocqueville : les corps intermédiaires — provinces, sociétés, corporations, communes... — se sont vu retirer par le pouvoir leur utilité et bientôt leur raison d'être. Privés de leurs actions, ils gardaient leur apparence et souvent leurs privilèges : et devaient devenir naturellement objets de haine et de mépris. Le contrat jacobin est venu s'ériger sur cet Etat ruiné.

Taine ne récuse pas l'idée d'un pacte politique entre une société et un gouvernement. Au contraire. Mais le danger du contrat jacobin provient de la nature des contractants. Un véritable pacte est celui des Anglais, qui lie un gouvernement à des hommes « réels et vivants »[2]. Comment reconnaître un homme « réel et vivant » ? A ce qu'il porte ses actes et ses œuvres avec lui. Il apparaît *en situation*, et couche sa situation avec lui sur le papier. Il signe à condition que l'Etat prenne en compte sa liberté actualisée, son autonomie habillée d'entreprises, de solidarités, d'éducation, de travaux déjà ordonnés. Le droit qu'on lui concède est donc déjà, pour ainsi dire, en ordre de marche. Il n'aliène rien de ce qu'il entretient déjà. Tandis que l'individu laissé par l'Ancien Régime n'entretient plus rien du tout. Le constat révolutionnaire n'a pu s'adresser à un homme nu que parce que l'homme avait été préalablement dénudé. Il n'a posé une liberté abstraite que parce qu'elle avait été dé-réalisée par la monarchie absolue. Finalement, par le pacte ou le contrat, l'Etat apparaît toujours comme un supplément. Mais contractant avec un individu détaché de ses œuvres, paré de sa seule liberté philosophique, l'Etat vient combler un néant, c'est-à-dire qu'il s'insère partout, comme le *Léviathan* de Hobbes. Taine veut dire que la liberté philosophique ne suffit pas à obliger l'Etat au respect des hommes. L'Etat est tenu au respect par les entreprises organisées, jamais par les idées assenées. Contractant avec un individu riche en œuvres, même agissant partout, l'Etat ne viendra plus que combler des manques restreints. Il ne peut garantir les libertés que face à un ordre qui lui préexiste.

Ainsi, le contrat jacobin est par nature despotique[3]. Les biens qu'il a confisqués — sous forme de choses ou d'actes, d'avoirs ou d'êtres —, il les redonne,

[1] *Les origines de la France contemporaine*, II, p. 454-456.
[2] *Ibid.*, I, p. 182 et ss.
[3] *Ibid.*, p. 187.

mais transformés en usufruits. Chacun devient son obligé, et son corvéable. La société vit et travaille comme auparavant, mais son être se trouve en amont du contrat, et dépendant de lui. Elle tire toutes ses caractéristiques du contrat, d'où la servitude. L'Etat subsidiaire de Ketteler et de Pie XI sera justement celui qui vient après que la société soit déjà déterminée.

Naissance de la liberté

Taine défend son argument d'abord par la nature et par l'histoire. Chez lui, l'histoire apparaît comme une nature déployée. Le poids de la nature ne se fait donc sentir pleinement qu'à travers un devenir social et politique, qui la réalise. L'homme de tous les temps réclame son autonomie et la disposition de soi. Il s'agit là d'une nécessité justifiée par l'instinct, par un désir intrinsèque et inexpliqué. Mais cette autonomie prend des formes diverses, et ne s'exprime pas semblablement à toutes les époques. Surtout, elle se déploie et se précise avec la civilisation. Les despotismes anciens s'étendaient sur des peuples consentants par tradition, obéissants dans l'âme : nous ne sommes pas loin, encore une fois, de la supposition aristotélicienne concernant les peuples de l'Orient. A la limite, de despotisme a pu agir comme un moyen de progression pour une culture, tel celui de Pierre le Grand : « Bâtir, dans la neige et dans la boue de la barbarie informe, la serre chaude où la civilisation, transplantée comme un arbre exotique, végète et s'acclimatera par degrés. »[1] D'une manière générale, la demande d'autonomie individuelle représente non seulement une idée occidentale, mais une conquête historique de l'Occident. La société antique n'a pas eu la possibilité de développer chez elle le sens de la liberté, parce que le danger de guerre y était trop grand, obligeant à l'obéissance totale. Au fond, c'est la barbarie qui légitime le despotisme. L'atrocité des guerres rend somptuaire et superfétatoire toute demande d'initiative individuelle. Une société en danger de mort obtempère et ne réclame pas. D'où une description des sociétés que nous appellerions holistes, à partir d'une idée de la civilisation primitive : « Au fond, non seulement en Grèce et à Rome, mais en Egypte, en Chine, dans l'Inde, en Perse, en Judée, au Mexique, au Pérou, dans toutes les civilisations de première pousse, le principe des sociétés humaines est encore celui des sociétés animales : l'individu appartient à la communauté, comme l'abeille à sa ruche, comme la fourmi à la fourmilière; il n'est qu'un organe dans un organisme. »[2] Dans la période hégélienne d'une

[1] *Ibid.*, II, p. 94-95.
[2] *Ibid.*, II, p. 76.

conscience encore nocturne, seule la nécessité circonstancielle — mais sur longue durée — justifiait une espèce de servitude. Pourtant, l'esprit naturel de liberté n'est pas si fort qu'il surgisse et se réalise dès que le danger s'est effacé. Il faut aussi qu'interviennent des facteurs positifs. Ainsi, la liberté se développe en Occident par l'influence conjointe du christianisme et des structures féodales. Les autres peuples n'ayant pas engendré ces aiguillons restent dépositaires d'une liberté non développée, d'une liberté mort-née. En définitive, l'idée de liberté est sans doute naturelle à l'homme universel, mais elle demande tant de conditions pour parvenir à l'existence que sa réalité, voire sa possibilité, demeure l'apanage des Occidentaux.

L'apparition d'un Etat second et supplémentaire reste donc essentiellement liée à une culture. La notion d'autonomie individuelle n'apparaît qu'avec l'idée valorisante de personne, idée chrétienne. Le sujet lié à Dieu et lui rendant compte de sa vie ramasse ses actes avec soi et apprend la responsabilité personnelle. Le rapport personnel de Dieu avec l'homme détache pour la première fois l'homme de la société-communauté à laquelle il vivait amalgamé. Par ailleurs, l'homme de la féodalité se trouve seul et sans défense, d'où bientôt son sentiment de l'honneur et de la puissance personnelle.

Ce passage de l'état de ruche à l'état de liberté exprime l'éclosion de l'individu face aux contraintes qui pesaient sur lui : « Par degrés, l'individu s'est dégagé, et, de siècle en siècle, il a élargi son domaine; c'est que les deux chaînes qui l'assujettissaient à la communauté se sont rompues et allégées. En premier lieu, les pouvoirs publics ont cessé d'être une gendarmerie autour d'un culte... D'autre part, grâce à l'établissement du protestantisme, la grande Eglise chrétienne s'est divisée en plusieurs sectes, qui, n'ayant pu se détruire, ont été forcées de vivre ensemble, tellement que l'Etat, même quand il en préférait une, a dû tolérer les autres. »[1]

Ce dégagement de l'individu du sein de la masse indifférenciée est vu comme un progrès, selon un mode de pensée caractéristique du XIX^e siècle. L'Etat, chargé autrefois de protéger un homme puéril et dépendant, s'est peu à peu retiré au fur et à mesure que l'autonomie sociale se développait : « Il n'y a plus de raison pour conférer à la communauté l'omnipotence; l'individu n'a plus besoin de s'aliéner tout entier; il peut, sans inconvénient, se réserver une part de lui-même, et maintenant, si vous lui faites signer un contrat social, soyez sûr qu'il se réservera sa part. »[2] L'intervention de l'Etat répondait à un besoin : elle

[1] *Ibid.*, II, p. 76-77.
[2] *Ibid.*

était vaste à cause de l'ampleur du besoin. L'intervention diminue à proportion de la possibilité de l'individu de se prendre en charge. L'idée de subsidiarité s'exprime ici d'abord dans un cadre historique, elle concerne les relations de la société et de l'Etat dans le temps. L'Etat n'est qu'une instance construite. Seul l'individu est substance, et seule la société est organisme — mais non pas au sens communautaire de Thomas d'Aquin, au sens d'un tout naturel et s'articulant de soi. Il est donc normal que la finalité de l'Etat réponde seulement au but que lui assigne l'organe qui le constitue. Le processus d'individuation de l'homme et d'autonomisation de la société représente un progrès non pas dans l'idée d'une conquête sur le pouvoir, comme si les hommes avaient réussi à repousser au fil des siècles l'emprise d'un pouvoir politique à l'origine tentaculaire. Mais un progrès comme déploiement remarquable des personnes et des organisations, c'est-à-dire des touts concrets, qui de moins en moins sollicitent l'aide de l'instance étatique. Il y a progrès parce que c'est l'humain qui s'augmente : connaissance, compétence, vouloir, responsabilité de l'acteur individuel et social. Une certaine quantité d'œuvres sont à entreprendre dans une société. A cet égard, l'Etat ou les individus, ou les groupes, fonctionnent comme deux vases communicants. Le recul de l'action de l'Etat correspond à davantage d'indépendance possible des touts concrets, à une prise en main par eux-mêmes de leurs propres finalités, à une conscience de soi plus aiguë.

C'est justement cette évolution historique, vue comme une amélioration, que le jacobinisme vient remettre en cause. La révolution, en ce qu'elle a de centraliste, constitue un retour en arrière, une dégradation. Et en même temps un recul terrorisant, puisque l'Etat omnipotent vient se substituer à des individus ou à des groupes rendus indépendants par l'histoire. Le pacte originel se trouve trahi, puisque l'instance politique avait été constituée uniquement pour répondre aux besoins insatisfaits. En s'adjugeant la conduite des œuvres au lieu d'en protéger l'accomplissement, elle rompt le contrat passé[1]. Cette affirmation évidemment ne se justifie que dans la mesure où l'homme est censé avoir apporté dans le contrat une liberté en situation, et déjà concrétisée, une liberté nantie des actes de la liberté. Le contrat révolutionnaire pose au contraire une liberté purement philosophique, et pour ainsi dire virtuelle. Le contrat peut être jugé léonin davantage que rompu : l'ambiguïté du mot « liberté » transforme en trahison ce qui apparaissait comme progrès. Il n'y a pas, en réalité, de pacte violé. Il y a un pacte confus, et mal compris.

[1] *Ibid.*, II, p. 83-450.

Rôle fluctuant de l'Etat

Le rôle de l'Etat doit donc s'entendre non pas en soi ou généralement, mais par rapport aux libertés en situation. Généralement on ne saurait poser aucune précision concernant le rôle de l'Etat, sinon une précision négative qui consiste à écarter les extrêmes. L'Etat ne doit être ni rien, ni tout : « Il doit prendre garde d'abdiquer et prendre garde d'usurper »[1], il ne doit être ni démissionnaire ni intrus[2]. Explication tautologique : le rôle de l'Etat consiste à ne pas renoncer à son rôle mais à ne pas l'outrepasser. Mais encore ? Dans cet entredeux, rien de sûr ni de valable universellement. Le rôle de l'Etat est d'évidence fluctuant avec les temps et les lieux. D'où la nécessité, faute de règle précise, de tout ramener à un principe général qui laissera le choix du jugement dans chaque situation concrète, mais indiquera au jugement une ligne de conduite. Tel est ce principe, posé par Taine dans sa langue harmonieuse : « Voilà donc, si l'on pourvoit au premier intérêt de tous, l'unique office de l'Etat : empêcher la contrainte, partant ne jamais contraindre que pour empêcher des contraintes pires; faire respecter chacun dans son domaine physique et moral, n'y entrer que pour cela, s'en retirer aussitôt; s'abstenir de toute ingérence indiscrète, bien plus, et autant qu'il le peut sans compromettre la sûreté publique, réduire ses anciennes exigences, ne requérir qu'un minimum de subsides et de services, restreindre par degrés son action, même utile, ne se réserver qu'un minimum de tâches, laisser à chacun le maximum d'initiative et d'espace, abandonner peu à peu ses monopoles, ne pas faire concurrence aux particuliers, se démettre des fonctions qu'ils peuvent remplir aussi bien que lui-même. »[3] Principe de l'action minimale, donc, mais non pas par rapport aux désirs d'initiative des citoyens : par rapport à l'œuvre globale nécessaire à l'intérêt public. L'Etat « ne peut prétendre qu'à leurs restes »[4], entendus comme restes de l'action générale reconnue utile. La pensée politique de Taine ne rejoint pas celle des libéraux, pour lesquels l'Etat se voit attribuer une fonction précise de gestion de la sécurité, en dehors de toute notion de besoin social général. L'Etat de Taine peut intervenir partout, car aucune limite définitive ne lui est assignée. Il ne lui demande que d'intervenir là où la société se trouve incompétente, inintéressée, mal outillée, absente par volonté ou par oubli, intrinsèquement ou temporairement. Ainsi, non seulement doit-il

[1] *Ibid.*, p. 569.
[2] *Ibid.*, p. 570.
[3] *Ibid.*, II, p. 86.
[4] *Ibid.*, p. 88.

accomplir ses tâches officielles et traditionnelles de législateur et de défenseur : mais aussi subventionner se qui s'étiole; administrer ce qui tombe en friche, secourir ce que chacun néglige par omission. L'Etat apparaît non plus assigné à une tâche précise et déterminée, mais gardien du bien commun en seconde main, en quelque sorte la rescousse pour n'importe quelle action propice à tous.

L'idée de seconde main évoque une moindre compétence. Dans toutes ces tâches où il doit intervenir comme substitut, l'Etat travaille évidemment moins bien. Un dépanneur ne saurait que bricoler. L'entreprise de l'Etat « coûte un quart de plus et rapporte un quart de moins que si elle est conduite par un particulier »[1]. *A fortiori*, l'Etat centralisateur, qui s'immisce partout, multiplie les erreurs et les négligences, et finit par détruire les outils qu'il s'est adjugés. Le pays devient une vaste désolation, avec ses dettes impayées, ses écoles et ses hôpitaux dégradés. La raison de ce résultat s'offre d'elle-même : celui qui gère n'est pas fait pour cet office. L'argument de la finalité et de la proximité vient poser des évidences techniques, rappeler que l'œuvre politique et sociale doit se plier aux exigences de n'importe quel travail humain.

Un outil produit de l'utilité pour la fin à laquelle on l'a programmé, et non pas pour une fin arbitrairement décidée. Un homme est infiniment plus efficace s'il travaille à la finalité qu'il s'est lui-même assignée, et pour laquelle il a goût et compétence. La finalité est restrictive, la compétence également. La division sociale des tâches produit une infinité de groupes à la fois appropriés dans leurs domaines précis et impropres dans tous les autres. L'Etat n'échappe pas à cette règle. Son rôle de suppléance généralisée dans tout ce qui concerne l'intérêt public, ne lui confère pas pour autant l'omnicompétence. Il possède lui aussi un domaine d'attribution précis, dans lequel il excelle, et que personne ne saurait lui contester. Mais partout ailleurs, quand il doit remplacer par stricte nécessité, il agit moins bien parce qu'il emprunte la finalité des autres.

Toute finalité humaine et sociale s'assortit d'une proximité. L'acte est le prolongement de l'acteur, et définit son existence. L'acteur aime son acte tout simplement parce qu'il s'aime lui-même. Il engage dans son acte ses facultés les plus intimes et les plus fortes : non seulement le talent et la connaissance, mais l'amour, la persévérance, la patience, l'imagination. Ainsi, « incessamment la mère pense à son enfant, le savant à sa science, l'artiste à son art, l'inventeur à son invention, le philanthrope à ses fondations, Faraday à l'électricité, Stephenson à sa locomotive, M. Pasteur à ses microbes, M. de Lesseps

[1] *Ibid.*, II, p. 87.

à son isthme, les petites sœurs des pauvres à leurs pauvres »[1]. Tandis que l'Etat sera toujours mauvais éducateur, mécène insuffisant, piètre savant, et ainsi de suite. C'est qu'il agit de loin, avec des moyens évidemment rigides et peu adaptés, sans pouvoir mettre à la tâche une étincelle d'esprit.

C'est pourquoi les activités étatiques de suppléance doivent demeurer les plus temporaires et les plus réduites possible. On aura tendance à croire que, s'il faut un suppléant, c'est que l'auteur principal a démontré son incapacité, et que par conséquent son suppléant vaut mieux que lui. Le centralisme s'insère, en partie, dans cette fausse idée. Taine veut dire que c'est la nécessité de l'accomplissement qui appelle le suppléant, et non pas la conviction de son mérite supérieur. On peut appeler l'armée pour conduire les trains parce qu'il faut absolument des transports, ce qui ne signifie pas que les soldats soient de meilleurs cheminots — au contraire, les accidents qui en résultent parfois obligent à reconsidérer le caractère indispensable des transports. L'incapacité de la société à poursuivre ses propres fins est rarement intrinsèque : mais presque toujours circonstancielle, temporaire, exceptionnelle. C'est parce qu'il agit à la place d'organisations provisoirement malades que l'Etat semble bien-portant.

Pourtant, la capacité intrinsèque des acteurs sociaux n'apparaît pas invariable ni toujours donnée. Elle dépend, quant à sa concrétisation, de circonstances extérieures capables de la diminuer ou de la parfaire. Surtout, elle dépend de son exercice, comme un organe humain. Imagination, responsabilité, audace, courage se développent par l'entraînement et s'étiolent par le mésusage. Ainsi l'Etat jacobin finit-il par appauvrir et bientôt par tarir les capacités des individus, pour les avoir rendues inutilisables. La description saisissante de Taine évoque longtemps à l'avance celles d'A. Zinoviev, et les présomptions de R. Aron concernant l'*homo sovieticus* : « Des êtres rabougris, engourdis, bornés au besoin quotidien et à l'instinct animal, indifférents au bien public et à leur intérêt lointain, déchus jusqu'à oublier leurs propres inventions, à désapprendre leurs sciences, leurs arts, leurs industries... »[2] Toujours, chez l'auteur des *Origines de la France*, c'est l'individualisme qui est stigmatisé comme conséquence des agissements de l'Etat tentaculaire : l'homme rendu solitaire est « atteint d'incapacité sociale »[3]. Une certaine structure sociale, voulue et préparée par un gouvernement, est donc rendue responsable de la faiblesse humaine. Il suffit que l'Etat prive les groupes de leurs initiatives, pour rendre les hommes exsangues. Quand il veut devenir le maître, il n'a qu'à briser en amont, et les racines pourrissent. Ce sont donc des

[1] *Ibid.*, II, p. 88.
[2] *Ibid.*, II, p. 91.
[3] *Ibid.*, II, p. 453.

habitudes au second degré — donc précaires — qu'il fragilise et détruit. Ici encore l'Etat jacobin opère un retour en arrière, mais d'une autre nature que le précédent : par la déstructuration sociale il ramène l'individu à son intériorité stricte, à ses besognes primaires, à ses besoins au jour le jour. Il biffe en lui l'homme social, qui s'était accoutumé à doubler son propre destin d'un destin commun. Pour lui avoir enlevé son statut de personne autonome, il n'en a pas fait un être tendu vers sa communauté, mais au contraire un être égoïste, privé de distance par rapport à ses œuvres. Il lui a confisqué à la fois sa singularité et son sens de l'universel, c'est-à-dire tout.

A rebours, l'Etat devra jouer un rôle inverse s'il veut régénérer la société : il lui faudra volontairement aider à la renaissance des forces sociales. Il ne peut recréer lui-même les groupes d'initiatives, mais il devra encourager la moindre action sociale indépendante[1]. C'est la renaissance des structures qui sera la condition primordiale de l'entraînement des volontés. L'organisation sociale représente en réalité le seul critère qui permette de juger les bons et les mauvais gouvernements. La question du régime n'offre qu'un intérêt secondaire. L'essentiel est de savoir quel rôle joue le pouvoir, et ce rôle demeure lié à la vitalité des structures sociales et à l'efficacité de leurs œuvres. Il faut que l'Etat n'agisse pas au-delà du domaine des incapacités sociales, mais il faut aussi que ces incapacités ne soient pas si grandes qu'elles réclament instinctivement l'intervention abusive de la puissance publique. L'idée de suppléance est étroite, et contient l'étymologie stricte du mot : un remplacement par accident et pour l'essentiel, non pas un complément aussi large que le manque, et quel que soit le manque. Car, en ce sens, l'Etat despotique supplée aussi, en compensant tout. L'idée de suppléance suppose davantage la participation de l'instance publique à une œuvre préexistante et pré-organisée. C'est ainsi qu'elle se distingue de celle du libéralisme classique. Chez Taine, il s'agit déjà de subsidiarité plus que de suppléance. Ici, la société organisée suscite les secours. Chez les libéraux, l'Etat ne pouvait, à une société individualiste, qu'apporter des compléments.

Conflit et contrat

C'est le sentiment d'un paradoxe irréductible qui mènera Proudhon à l'idée de subsidiarité. Cette démarche, d'ailleurs, va de soi. L'Etat subsidiaire vaut pour préserver un équilibre. C'est toujours la conscience d'une antinomie qui

[1] *Ibid.*, II, p. 563.

le promeut. Chez Proudhon, cette conscience prend un tour angoissé. Elle mène, au départ, à des conclusions sans compromis. Plus tard, elle cherche des solutions viables et réalistes. On se souvient toujours du Proudhon anarchiste, mais moins de celui du *Principe fédératif*. Il faut dire que l'impétuosité du personnage et de son style laissent mal imaginer des solutions d'équilibre.

Dans *De la justice*, Proudhon se demande comment il se fait que la société ne puisse se passer de gouvernement. Manière d'accorder que l'anarchie n'a pas d'avenir, voire pas de réalité, ce qu'il précise plus loin : « L'anarchie, d'après le témoignage constant de l'histoire, n'a pas plus d'emploi dans l'humanité que le désordre dans l'univers. »[1] Si aucun peuple ne peut se passer de gouvernement, le problème politique est le problème même de l'antinomie société/Etat. Car la société déteste le pouvoir, comme on peut le constater en Occident à chaque époque. Elle ne le divinise parfois que par utilité, pour en faire accepter plus facilement l'autorité, qui apparaît à la fois absurde et nécessaire. Cependant, à longueur de siècles, elle tente de le limiter, si bien que la politique trouve des peuples occupés, selon une jolie formule, à « gouverner leur gouvernement »[2].

Pourquoi ces deux instances, société et gouvernement, luttent-elles avec tant d'acrimonie, lors même qu'elles sont condamnées à vivre ensemble ? Parce que l'autorité et la liberté, que chacune représente respectivement, ne sauraient s'entendre, car elles chassent sur la même terre. Le problème politique est une sorte de conflit de compétence. D'ordinaire, on cherche à résoudre un conflit par la réduction : le combat peut ruiner l'un des deux adversaires. Ici — et par là l'anarchisme se trouve remis en cause —, on ne le peut. Car, outre qu'aucun des deux termes n'a de sens privé de l'autre[3], chacun des deux engendre des catastrophes s'il dirige seul[4]. Par un mystère de la nature, nous sommes donc voués à une existence dialectique. Il nous faut surmonter les conflits que nous ne pouvons réduire. La résolution politique est compromis, plus que désignation de valeur ou solution franche : « Puisque les deux principes sur lesquels repose tout ordre social, l'autorité et la liberté, d'un côté sont contraires l'un à l'autre et toujours en lutte, et que d'autre part ils ne peuvent ni s'exclure ni se résoudre, une transaction entre eux est inévitable[5]. » Transaction appelle critère. Un troisième élément doit intervenir pour départager les principes belligérants,

[1] II, p. 571.
[2] *Ibid.*, p. 573.
[3] *Principe fédératif*, p. 271.
[4] *Ibid.*, p. 324-325.
[5] *Ibid.*, p. 288.

pour leur accorder à chacun un périmètre d'influence. Il leur sera supérieur, afin de les soumettre ensemble. Cet élément est le contrat.

Ce contrat a d'abord ceci de particulier que les contractants sont des groupes sociaux constitués, déjà nantis d'une organisation propre correspondant à des libertés, à des capacités, à des droits. Il ne s'agit ni d'individus ni d'un groupe informel. C'est pourquoi Proudhon peut réclamer que les contractants « se réservent toujours une part de souveraineté plus grande que celle qu'ils abandonnent »[1]. Pour pouvoir se réserver cette part de souveraineté, non pas abstraite, mais exprimée en actes, encore faut-il que ces actes existent avant le contrat, qu'ils aient pour ainsi dire fait la preuve de leur réalité. Les contractants sont des sociétés organisées : « chefs de famille, communes, cantons, provinces ou Etats »[2] qui concluent le pacte par besoin de garantir et de protéger leur autonomie, et d'assurer leur sécurité réciproque et générale. La finalité du contrat rappelle donc celle de Locke, mais elle apporte, en plus, une sorte de caution de sa réalisabilité. En effet, le contrat ne saurait être synallagmatique et commutatif, comme le réclame Proudhon, que si tous les contractants sont capables de l'action dont ils revendiquent la conservation. Et il est très important de vérifier cette capacité : sinon, le contrat devient « de pure bienfaisance, lorsque, par l'ineptie ou l'idolâtrie des sujets, le prince est sollicité à s'emparer de l'autorité et à se charger des sujets, inhabiles à se gouverner et à se défendre, comme un berger de son troupeau »[3]. La critique du pouvoir fort, de l'autorité gouvernementale excessive, commence par une critique de l'inertie sociale. La bienfaisance d'Etat, conséquence de l'inertie sociale, anéantit la capacité et la liberté. Proudhon évince l'Etat-providence dès l'abord, en réclamant que les contractants apportent suffisamment dans la balance pour ne pas devoir tout réclamer. Ce qui revient à fonder le contrat sur les groupes, possesseurs avant le contrat d'une certaine autosuffisance.

Le contrat est partiel dans son contenu. Il n'a trait qu'à « ce qui intéresse la sécurité et la prospérité commune[4]. » Il concerne le domaine restreint dans lequel les contractants n'ont pu réaliser toutes leurs fins. Mais il faut noter que, par rapport aux libéraux, Proudhon rajoute la prospérité à la sécurité : ce qui implique une certaine idée du bien commun et une idée de subsidiarité plus que de simple suppléance. Le contrat ne va pas au-delà. A cette condition, il n'enlève de liberté que ce qui est strictement nécessaire à l'octroi de la sécurité

[1] *Principe fédératif*, p. 324.
[2] *Ibid.*, p. 319.
[3] *Ibid.*, p. 317.
[4] *Principe fédératif*, p. 319.

et de la prospérité réclamées. Il opprime moins qu'il ne sert. Mais il ne sert pas seulement les individus, mais les individus dans leurs groupes d'appartenance. Proudhon l'appelle fédération, qui signifie une alliance entre des parties non pas égales, mais comparables. Les parties n'engagent pas leur être même, mais une partie limitée et choisie de leurs actes. L'auteur ajoute que son contrat possède un caractère absolument spécifique : il est réel — existant historiquement —, tandis que celui de Rousseau n'est qu'une fiction théorique. En effet, le gouvernement fédératif existe dans certains pays, comme la Suisse. Il fonctionne, il est viable : « Le contrat social est une fiction de légiste... dans le système fédératif, le contrat social est plus qu'une fiction : c'est un pacte positif, effectif, qui a été réellement proposé, discuté, voté, adopté, et qui se modifie régulièrement à la volonté des contractants. Entre le contrat fédératif et celui de Rousseau et de 93, il y a toute la distance de la réalité à l'hypothèse. »[1] Le contrat de Proudhon n'a pas, comme celui de Rousseau, vocation explicative ou justificatrice seulement. C'est pourquoi il ne peut se permettre de demeurer un mythe. Il a vocation à l'existence. D'où l'intérêt de lui conférer le nom d'une organisation politique réelle : la fédération.

Pour définir un mode d'être politique, c'est la forme du contrat qui importe, bien plus que le nom du régime. Un contrat dans lequel la société s'engagerait tout entière donnerait lieu à de multiples sortes de pouvoirs appelés tantôt monarchies, tantôt démocraties ou républiques, mais toujours oppressifs. L'équilibre recherché de l'autorité et de la liberté se trouve donc en aval de l'organisation gouvernementale. Ici comme chez tous les auteurs qui annoncent l'idée de subsidiarité, la garantie des libertés locales et personnelles compte bien davantage que la forme du régime. Proudhon d'ailleurs critique autant la démocratie que la monarchie : toutes deux rongées par la tentation du centralisme. Le problème politique est de promulguer des structures qui empêchent le centralisme de se développer, sinon la liberté se trouvera rapidement absorbée par l'autorité. C'est ce qui arrive lorsque l'Etat se mêle de tout : « De fondateur il se fait manœuvre ; il n'est plus le génie de la collectivité, qui la féconde, la dirige et l'enrichit, sans lui imposer aucune gêne : c'est une vaste compagnie anonyme, aux six cent mille employés et aux six cent mille soldats, organisés pour tout faire et qui, au lieu de venir en aide à la nation, au lieu de servir les citoyens et les communes, les dépossède et les pressure. »[2]

[1] *Ibid.*, p. 138.
[2] *Principe fédératif*, p. 329.

Primat de la quotidienneté

Il n'est pas seulement question ici de remettre en cause la centralisation politique, mais aussi l'économique. Proudhon cherche la liberté dans tous les domaines. Il fustige autant l'Etat-providence que le despotisme politique. On a tort de s'occuper prioritairement de la liberté politique, celle de choisir et d'organiser les gouvernements. Les fonctions politiques apparaissent au contraire comme des « sous-fonctions » par rapport aux fonctions économiques et sociales. Car, « avant de légiférer, d'administrer, de bâtir des palais, des temples, et de faire la guerre, la société travaille, laboure, navigue, échange, exploite les terres et les mers. Avant de sacrer les rois et d'instituer des dynasties, le peuple fonde la famille, consacre les mariages, bâtit les villes, établit la propriété et l'hérédité »[1]. Dans ces actions primordiales d'abord, il convient de garantir les libertés et les autonomies. La plupart des sociétés tantôt n'ont aucune garantie, ni politique ni économique, tantôt n'ont que des garanties politiques. Or les deux vont de pair. Proudhon exprime ici non seulement l'économisme caractéristique de son temps, présent chez Saint-Simon, mais la volonté d'enraciner la politique dans la vie quotidienne, de ne pas la cantonner dans l'abstraction des principes — réaction aux idées révolutionnaires, caractéristique aussi de certains courants de pensée de son temps. La méfiance vis-à-vis des grands idéaux appelle une politique comme organisation des intérêts, non pas au sens péjoratif, mais au sens des soucis de la quotidienneté : la « fédération agricole-industrielle » complète la fédération politique. Il s'agit d'un « fédéralisme intégral ». Les groupes sociaux gèrent et administrent eux-mêmes tout ce qui est nécessaire à leur vie.

Le contrat, qui concerne donc à la fois le domaine politique et le domaine économique, ne répond pourtant pas à la question des limites : où commence et où s'arrête la compétence de l'autorité ? Ni à la question des critères de la limite : selon quelle norme peut-on justifier l'action de l'Etat ?

Le premier critère serait celui qui regarde l'ampleur de la tâche à accomplir, et son objet. Il semble naturel que chaque individu régisse ce qui concerne l'individu ; que chaque groupe social régisse ce qui le concerne en tant que tel ; que le gouvernement régisse les affaires seulement communes. De cette façon personne ne perdra son autonomie. Mais ici n'est rien résolu. Où s'arrête ce qui concerne seulement l'individu et le groupe, où commence ce qui a trait à l'ensemble de la nation ? La précision n'a fait qu'en appeler une autre.

[1] *De la capacité politique*, p. 215.

Le dernier critère, au-delà duquel on ne saurait en trouver un autre, est celui de la capacité : « Tout ce que peut exécuter l'individu, en se soumettant à la loi de justice, sera donc laissé à l'individualité; tout ce qui dépasse la capacité d'une personne sera dans les attributions de la collectivité. »[1] Il s'agit donc, prosaïquement, d'observer l'action réussie : capacité est aptitude à réussir. Il s'agit de regarder d'abord si l'entité concernée par le besoin se trouve apte à le combler. A partir de là, s'impose la non-ingérence ou l'ingérence d'une autre autorité.

Encore faut-il préciser que Proudhon croit les instances et les groupes sociaux capables d'une large autonomie, et encore faut-il préciser laquelle — car l'idée de capacité comporte une part de subjectivité : qu'est-ce que réussir ? comment calcule-t-on la réussite ? à court ou à long terme ?, etc. Il réclame que la société s'occupe d'elle-même, à ses différents niveaux : aussi bien des tâches économiques — organisation du travail humanisé — que des tâches sociales — instruction, assurances... Il a confiance que le résultat en sera plus efficace. Cela ne signifie pas qu'il croit l'homme exagérément puissant, raisonnable ou compétent. Mais il l'accrédite de capacités très grandes concernant la quotidienneté, concernant la connaissance des situations. D'où sa méfiance face à la liberté de participation, dont il ne demande pas la restriction — Proudhon, quoique puissent laisser penser ses invectives, n'est pas anti-démocrate, mais il se situe en dehors de ces catégories —, mais la distribution. La liberté participative devrait être distribuée à travers des organismes vitaux — groupes économiques, groupes territoriaux —, où le citoyen sait de quoi il parle, au lieu de concerner seulement l'Etat central. Ici comme chez les précédents défenseurs de l'idée de subsidiarité, la proximité de l'acteur par rapport au domaine de la décision est primordiale, dans un sens comme dans l'autre : l'acteur proche ne peut sans injustice être privé de sa décision; l'acteur lointain ne peut, sans une injustice d'une autre sorte, être associé à la décision. La liberté de Proudhon est située, liée à un autre ordre qu'elle-même. Parce que située, elle varie, d'où la complication de l'organisation qui la garantit. L'idée de subsidiarité correspond avec la multiplicité des contrats économiques, ici avec la multiplicité des suffrages politiques, en tout cas avec une société éclatée, parcellaire, formée d'unités diverses chacune jalouse de son autonomie. Le développement maximal de la liberté sous toutes ses formes est au prix d'une diversité mouvante, voire désordonnée. Il faut renoncer à la fascination de l'ordre. Le Proudhon de la maturité n'est plus anarchiste que par opposition à un ordre trop logique, trop

[1] *De la capacité politique*, p. 213.

abstrait, contre l'unité excessive qui est l'apanage à la fois de la monarchie et de la démocratie[1].

Le préjugé de capacité, l'acceptation d'une diversité multiforme, suppose que la société de Proudhon repose sur les groupes et non sur les individus — même si l'individu n'est pas nié : il ne s'agit pas de restaurer la société organique. Dans la confédération, les unités politiques ne sont pas des citoyens, mais des groupes, naturels — c'est-à-dire plus anciens que la fédération elle-même —, et autonomes au point d'être des Etats dans l'Etat. Au sein de ces groupes seulement, le citoyen constitue l'unité de base[2]. Cette médiation du groupe entre le citoyen et l'Etat fédéral est la seule garantie de l'autonomie sociale et le seul rempart contre le despotisme politique ou économique. Pour échapper à l'inconvénient classique de cette médiation, c'est-à-dire à l'emprise des despotats locaux, il faut que la même loi de distribution des compétences s'applique dans chaque sphère. Les ateliers sur le plan économique, les communes sur le plan politique jouissent du maximum d'autonomie possible. Dès qu'ils ne suffisent plus à assurer leurs propres besoins, ils s'associent entre eux par libres contrats, afin d'acquérir davantage de puissance. L'Etat fédéral n'apparaît que comme « un mandataire placé sous la main de ses commettants, et dont le pouvoir varie à leur gré »[3]. On le mandate là où l'on a besoin de lui. Pas de préjugé quant au domaine ni à l'étendue de son ingérence, sauf : le moins possible. Encore « le moins possible » peut-il signifier une intervention assez large, en cas de nécessité. Par exemple, il doit créer les entreprises d'utilité publique, faute d'un autre créateur aventureux, mais loin de devenir entrepreneur, il les laissera ensuite aux soins de la société[4], dans la mesure du possible.

Résolution des apories historiques

La confiance qu'accorde Proudhon au système fédéral apparaît totale et étonnante. Il est persuadé que cette organisation « résout toutes les difficultés que soulève l'accord de la liberté et de l'autorité »[5]. Tous les excès seront désormais évincés de la politique, et surtout la raison d'Etat, à laquelle se substituera la défense de la justice. On a l'impression que le gouvernement fédératif apporte

[1] *Principe fédératif*, p. 384.
[3] *Principe fédératif*, p. 546.
[2] *Ibid.*, p. 321.
[4] *Ibid.*, p. 327.
[5] *Ibid.*, p. 352-353, 546.

une nouveauté absolue par rapport à tous les régimes antérieurs. Il indique l'apparition du pur règne du droit[1], et, en ce sens, ouvre une ère sans précédent de réconciliation entre le citoyen et le pouvoir. Il règle en même temps tous les problèmes cruciaux de la vie politique et sociale. Il réconcilie les aspirations des diverses classes. Il évite définitivement la guerre. Il permet le développement du bien-être de tous[2]. On peut se demander comment expliquer cet optimisme extrême et cette crédulité dans une sorte de miracle. L'auteur a le verbe haut et fleuri. Mais les descriptions dithyrambiques de la société fédérée ne sont pas des effets de rhétorique. Ici comme chez les libéraux, la suppléance de l'autorité s'inscrit dans une histoire progressive. Le centralisme est rétrograde[3] : idée que l'on trouve aussi chez Taine. Pourtant, la nouveauté chez Proudhon est qu'il intègre l'idée fédérative — et donc l'idée subsidiaire — dans un schéma historiciste où elle vient littéralement résoudre les apories sociopolitiques.

La lutte de l'autorité et de la liberté se développe dans l'histoire humaine non pas seulement comme le combat éternel de deux contraires présents l'un et l'autre dans la nature et incapables de s'autodétruire, mais comme une guerre d'étapes programmées aboutissant à des conclusions fatales. Cette guerre, chaos et désordre dans ses manifestations, laisse surgir un sens qui dépasse le chaos et le désordre, qui les subsume sous un ordre inéluctable. La lutte de l'autorité et de la liberté ne suffit pas à décrire l'histoire. Celle-ci signifie à travers les avancées et les dénouements successifs de cette lutte. Les deux principes, à force de s'entredéchirer sans pouvoir l'un ni l'autre vaincre, s'exacerbent et se déploient chacun pour soi. La révolution apparaît donc comme la situation la plus « naturelle » de la société, définie comme l'exacerbation des extrêmes jetés l'un contre l'autre. L'histoire avance de révolution en révolution, chacune s'organisant au nom de la liberté, mais abritant un nouveau despotisme, puisque la liberté pure ne saurait vaincre, pas davantage que l'autorité pure. Mais ces révolutions successives ne laissent pas apparaître une évolution linéaire, ni une sorte d'éternel retour. Car l'exaspération des deux principes porte la guerre à un paroxysme dont on ne peut imaginer le prolongement indéfini. L'excès répété appelle une explosion qui sera fatale au mécanisme et engendrera une nouvelle ère. Il se produira, en quelque sorte, un changement de nature, une transformation qualitative qui mettra fin à l'éternelle révolution. Cette transformation est inéluctable : elle s'énonce « d'après la nature des choses et le jeu des principes »[4].

[1] *Ibid.*, p. 521.
[2] *Ibid.*, p. 547 à 551. *De la capacité politique*, p. 332.
[3] *Principe fédératif*, p. 395.
[4] *Ibid.*, p. 330.

Elle proviendra d'un déséquilibre entre les forces intérieures de chacun des deux principes, conjugué avec la différence de nature des deux nécessités qui les portent.

L'autorité et la liberté ne sont pas en effet nécessaires au même titre. Les sociétés ont besoin d'autorité pour simplement être, et de liberté pour leur *bien*-être. L'autorité leur est congénitale, et seule garantit leur permanence. La liberté est un désir qui vient plus tard, non pas consubstantiel au même titre, mais nécessaire d'une autre manière : attaché à la culture qui se développe. A la limite on peut penser qu'une société peut se passer de liberté, mais jamais d'autorité. Faut-il croire alors que l'autorité finira par dominer dans ce combat perpétuel ? Non, car la liberté, sans être strictement nécessaire à la pérennité sociale, se trouve dotée d'une force intérieure beaucoup plus grande que l'autorité. Dans le cours de l'histoire, elle ne cesse pas d'accroître ses exigences encore et encore, et l'on a l'impression qu'elle n'arrêtera jamais de grandir. Chaque révolution apporte des libertés nouvelles, qui s'additionnent mais ne se suffisent jamais. La Réforme réclame le libre examen. La Révolution française appelle une constitution. Le XIXe siècle parle de décentralisation. L'autorité ne cesse pas de reculer par concessions successives. Pourtant, elle demeure nécessaire, même si elle est de plus en plus mal aimée. La solution du conflit se trouve dans l'invention d'un système capable de faire cohabiter les deux contraires : l'autorité minimale nécessaire à la conservation sociale, et la liberté maximale réclamée par le développement de la civilisation. Ce système n'a pu parvenir plus tôt à réalisation parce que la force intérieure du principe de liberté, coextensive à la culture, n'était pas encore à son terme. La pensée de Proudhon est progressiste, comme celle de la plupart des écrivains sociaux du XIXe siècle. Comme eux, il a rompu avec la pensée différentialiste d'Aristote qui se poursuit jusqu'à Montesquieu. Il ne croit pas que certains peuples courent par nature à la liberté, et d'autres à l'autorité. Il voit le fédéralisme comme l'avenir obligé de tous les peuples, dans l'ordre du temps[1].

Il reste à se demander pourquoi le fédéralisme représente une avancée qualitative, la première et la dernière, et une sorte de fin de l'histoire au sens où il résout les conflits pourtant jugés insolubles par les générations successives. L'organisation fédérative exprime l'équilibre entre les forces, ce point d'achèvement où aucun des deux principes ne cherche plus sa victoire parce qu'il se trouve à la fois contraint par la force de l'autre et satisfait de soi. Proudhon, qui met plus de confiance dans l'expérience que dans la seule raison, fait remarquer

[1] *Ibid.*, p. 331.

que la Suisse ne cherche pas la guerre extérieure ni n'éprouve le besoin de se gouverner intérieurement par la raison d'Etat. L'autorité excessive n'a plus d'alibi si la liberté développée partout la rend inopérante en lui ôtant sa signification. Le fédéralisme se prive ainsi de la gloire et de la vanité des conquêtes : c'est pourquoi probablement il naît si tard dans l'histoire, au stade de la culture la plus haute. L'organisation la plus parfaite rentre dans l'histoire par la petite porte : elle implique modération et sagesse, et une sorte d'abdication de la grandeur[1]. L'organisation la plus parfaite est aussi, paradoxalement, la plus éloignée de la perfection rêvée et idéalisée, la plus humainement modeste. Il ne s'agit pas de l'achèvement grandiose d'un seul principe, mais de l'équilibre prudent des contraires.

En tout cas, l'idée de subsidiarité vient ici résoudre les conflits, abolir les tensions, rendre possible l'impossible. Clore le cycle fatal des révolutions. Ouvrir une nouvelle ère, qui s'annonce par la confusion de tous les systèmes de pensée, tous également incapables de surmonter l'aporie, tous semblables parce que reproduisant indéfiniment le paradoxe au lieu de le dénoncer. Le fédéralisme représente d'une certaine manière la fin de l'histoire politique, si l'on entend la politique au sens de Machiavel ou de Richelieu. Une fois répandu partout, le fédéralisme signifiera la fin de l'histoire au sens de la suppression des guerres, qui n'auront plus de raison d'être. Les conflits apaisés ramèneront la politique à des questions organisationnelles. A l'intérieur, « le service militaire se réduit à celui de la gendarmerie »[2], et à l'extérieur, les nations n'ont plus de relations que juridiques. Ceci correspond avec l'apogée de la liberté, non pas la totale indépendance souhaitée par le jeune Proudhon, mais la liberté en acte, portée à son maximum de capacité dans toutes les sphères sociales.

Cet éloge vibrant ne jette pas Proudhon du côté des libéraux. On sait que les nomenclatures le classent chez les socialistes. En réalité, Proudhon ne saurait être rangé nulle part, et se trouve sans doute plus proche des chrétiens sociaux de l'époque que de n'importe quel autre courant, malgré ses critiques violentes contre la religion. Son système sociopolitique sauvegarde toutes les valeurs contraires, notamment la liberté et l'égalité, au nom d'une valeur fondatrice qu'il appelle *justice* et qui est la reconnaissance de la dignité[3]. On trouve

[1] *Ibid.*, p. 336.
[2] *Ibid.*, p. 550.
[3] « Le respect de ma dignité personnelle est la mesure de toutes les libertés publiques... Le respect de la dignité personnelle est le principe de toutes les vertus sociales... L'offense faite à la dignité d'un peuple est la subversion de toute justice... Dans une société, l'autorité est adéquate à la justice, attendu qu'il ne peut pas y avoir dans l'Etat de dignité supérieure à la dignité nationale, et que la dignité nationale est la justice même » (*De la justice*, I, p. 317-319).

chez Proudhon cette idée répandue chez les thomistes — issue de Thomas d'Aquin et plus loin d'Aristote —, selon laquelle le désir de servir le bien commun est naturel « : L'homme, en vertu de la raison dont il est doué, a la faculté de sentir sa dignité dans la personne de son semblable, comme dans sa propre personne... La justice est le produit de cette faculté : c'est le respect, spontanément éprouvé et réciproquement garanti, de la dignité humaine. »[1] Il démontre cette tendance par l'absurde : s'il n'en est pas ainsi — « si la justice n'est pas innée à l'humanité » — alors la société est absurde et n'existe même pas comme telle[2]. Cette certitude d'une solidarité naturelle contribue grandement à l'élaboration de l'idée fédérative : la société de Proudhon est capable non seulement d'œuvrer pour des intérêts particuliers, mais de mener à bien, sans presque le secours de l'Etat, des tâches d'intérêt commun.

La justice de Proudhon n'a rien à voir avec l'égalité mathématique, puisque sa société se définit par les groupes plus que par les individus[3]. L'égalité qui règne dans la fédération est une égalité devant la loi, qui suppose égalité des races, des classes et des convictions : il s'agit d'une égalité en dignité et non pas d'un nivellement, même s'il faut tendre au rapprochement des fortunes. Abolition des privilèges, suppression de l'esclavage et de cet esclavage économique qu'est le prolétariat : ce que réalise la fédération notamment en Suisse exprime l'égalité des droits et la concrétisation matérielle de la dignité humaine, non pas l'abolition systématique des différences. La justice sociale s'organise à travers l'autonomie des groupes sociaux, et la mutualité prend la place de la charité. Les citoyens peuvent parfaitement, en s'associant, garantir la justice comme concrétisation de leurs dignités réciproques. Il ne s'agit donc pas de confier à l'Etat l'organisation du bien-être. Le régime le plus souhaitable repose sur la confiance que les citoyens groupés sauront prendre en charge le bien commun, évitant ainsi la centralisation. La liberté d'action, la proximité entre l'acteur et les conséquences de l'acte génèrent le bien commun autant que le profit individuel, lui-même pouvant servir le bien commun.

L'organisation politique et sociale de Proudhon est dominée par l'idée de l'Etat subsidiaire. Son originalité, unique dans l'histoire du principe, est d'en avoir fait le pivot et le centre d'une idéologie, le moteur d'une théorie historiciste. S'il attend de l'organisation fédérative « le signal de la félicité uni-

[1] *Ibid.*, I, p. 299.
[2] *Ibid.*, p. 302.
[3] « Dans la confédération, les unités qui forment le corps politique ne sont pas des individus, citoyens ou sujets; ce sont des groupes, donnés *a priori* par la nature » (*Principe fédératif*, p. 546).

verselle »[1], et la voit comme une sorte de fin de l'histoire, c'est qu'il accorde une signification restrictive, dans son étendue et non dans son concept, à l'idée de subsidiarité. Il conçoit le secours davantage organisé à l'intérieur de la société, qu'apporté de l'Etat à la société. Le secours s'établit chez lui dans un sens plus horizontal que vertical. En ce sens, on pourrait dire que chez lui les autorités sociales sont subsidiaires, mais l'Etat reste suppléant : non pas, comme l'Etat libéral, parce que la société n'a pas besoin de secours, mais parce qu'elle suffit à l'organiser. La société agit seulement là où l'individu ne peut agir. Mais la société, par la voie mutualiste, suffit à la fois aux tâches économiques et aux tâches de justice. L'Etat ne conserve guère que les fonctions régaliennes[2]. En ce sens, on pourra reprocher à l'auteur de faire trop confiance au *self-help*, non pas de l'individu, comme les libéraux, mais des groupes seuls ou ensemble. Sa vision du mutualisme expulse l'Etat des tâches de secours que les catholiques sociaux vont lui conférer, supposant que les groupes ne suffisent pas entièrement à garantir la justice. C'est pourquoi il ne peut imaginer, ni prévoir, le centralisme grandissant que connaîtront les fédérations du XX^e siècle. Et c'est pourquoi il confère à son système le statut de quasi-perfection. Il pense avoir pour toujours confiné l'Etat dans un rôle second, sans que cette situation engendre aucun effet pervers, puisque tous les besoins sont assouvis par le jeu de l'action sociale. L'autorité économique est confinée — fin de l'Etat providence —, l'autorité politique est confinée : « C'en sera fait des aristocraties, des démocraties et de toutes les craties, gangrènes des nations, épouvantails de la liberté[3]. » On serait tenté de penser que le jeune Proudhon n'est pas mort : son système reste une an-archie politique, au moment même où il réorganise avec soin, et passion, la société. D'où la fin de l'histoire : la société trouve enfin le moyen de gérer son bonheur en se passant — presque — de l'Etat. Dans la pensée chrétienne au contraire, le principe de subsidiarité ne pourra apparaître comme une « solution », parce qu'appliqué à l'Etat autant qu'aux autorités sociales, il gérera un équilibre instable et toujours remis en cause.

[1] *Principe fédératif*, p. 361.
[2] *De la capacité politique*, p. 213-215.
[3] *Principe fédératif*, p. 361.

CHAPITRE VIII

Naissance du devoir d'ingérence

La spécificité du catholicisme social est qu'il va fonder le devoir d'ingérence de l'Etat sur une autre valeur que celle d'égalité. Jusqu'alors, toutes les théories — et en général, les utopies — qui réclamaient l'intervention de l'instance publique le faisaient au nom de l'égalisation sociale. Les néo-thomistes qui apparaissent au XIX^e^ siècle récusent les socialismes comme infantilisations politiques menant à l'esclavage par le nivellement. S'ils posent un devoir d'ingérence, c'est à partir de l'idée de dignité.

Cette valeur forme le pivot de la pensée sociale de l'Eglise. Il s'agit d'autre chose que de liberté ou d'égalité, lesquelles sont reléguées au second rang. La vision néo-scolastique du rôle de l'Etat ne finalise pas l'Etat à une tâche de régénération sociale — comme celle du socialisme —, mais ressemble davantage à celle du libéralisme qui attribue à l'Etat une finalité de simple respect des dispositions individuelles et sociales. La différence essentielle se trouve pourtant dans le fait que l'Etat libéral vise exclusivement au respect de la liberté comme capacité individuelle de déployer ses potentialités pour son propre compte. Tandis qu'ici l'Etat a vocation de contribuer à concrétiser une dignité ontologique se traduisant — ou devant se traduire — par un ensemble de droits positifs. L'Etat a donc pour but, comme dans le libéralisme, de respecter l'homme tel qu'il est — ou tel qu'il est compris — et non de refaçonner la société à la lumière d'un concept. Mais la caractéristique humaine essentielle — à savoir la dignité — ne saurait se développer entièrement dans l'indifférence ou la simple non-ingérence des pouvoirs publics, en tout cas à l'époque moderne. Au contraire, elle a besoin de la société d'abord, de l'Etat en dernier recours, pour se réaliser. L'homme est un être social, ce qui ne signifie pas qu'il n'existe que par et dans la société — la dignité est essentiellement individuelle puisqu'elle exprime au départ un lien transcendant de personne

à personne —, mais qu'il peut viser sa « perfection » terrestre seulement à travers l'organisation sociale. L'intervention étatique correspond non pas à une œuvre d'assistance à des indigents ou à des incapables, mais à une œuvre normale de développement humain. L'intervention étatique cesse d'être, comme elle l'était pour le libéralisme, une exception parce que contre nature. Elle est exceptionnelle, ou de dernier recours, mais pour une autre raison : non parce que l'aide qu'elle apporte ne devrait pas en principe être apportée, mais parce que cette aide a dû être apportée auparavant par les acteurs sociaux eux-mêmes, réunis en groupes agissants. Par l'intermédiaire de l'idée de dignité, la suppléance change de signification : l'aide subsidiaire le sera à un autre titre, et en même temps d'une autre manière.

La première question posée par les catholiques sociaux est celle du jugement à porter sur la philosophie des droits. Pendant plusieurs décennies, la plupart des adeptes de ce courant vont se heurter à l'idée dominante par une série de refus : refus des valeurs de liberté et d'égalité considérées comme des abstractions, refus de l'individualisme déshumanisant, refus de la liberté de conscience et nostalgie de la société organique de l'Ancien Régime. Au début du XX^e siècle, certains comme les solidaristes vont au contraire tenter de rendre aux valeurs de la philosophie des droits leur fondement originel qui est la valeur de dignité. L'harmonisation de la philosophie des droits et de l'idée de dignité chrétienne, commencée avec le personnalisme, se réalise au sein de l'Eglise il y a seulement deux décennies. En dépit de quelques réticences résiduelles, on peut penser qu'il s'agit de retrouvailles naturelles, et non de l'alliance monstrueuse de deux contraires.

La philosophie des droits supposait la dignité de l'homme et, implicitement, se fondait sur cette valeur, même si elle le disait peu afin de ne pas souffrir d'assimilation avec la religion évincée. C'est bien supposer l'homme digne que de lui conférer une liberté ontologique ou réclamer l'égalité — les dignités sont égales ou ne sont pas. Mais ces valeurs ont été pour ainsi dire séparées de la valeur initiale qui les subsumait. Privées de leur fondement, elles se sont libérées en même temps des situations dans lesquelles elles se concrétisaient. Par ailleurs, en se laïcisant, elles se sont rationalisées. C'est l'histoire de cette déviation qui préoccupe les catholiques du XIX^e siècle.

Un homme en vaut un autre

La dignité est donnée par la théologie comme une valeur ontologique. Elle s'enracine dans le lien entre le créateur et la créature, lien à la fois de l'origine et de

la finalité. L'homme est digne parce qu'il vient de Dieu et parce qu'il va à Dieu — même si sa vie concrète n'offre pas l'image de cette finalité, il est virtuellement ordonné à Dieu. Dieu est raconté à travers une histoire d'amour singulière avec chacune de ses créatures, et de la même façon avec toutes, sans discrimination. Lorsque saint Paul commença ses harangues sur l'égalité entre les hommes, incluant les esclaves avec les autres, il dut provoquer une impression étrange, et les auditoires d'alors durent repérer dans son propos la longue lignée de Tibérius Gracchus et de Spartacus. Car ces mots sentaient la révolution, et c'était bien de cela qu'il s'agissait, mais d'une révolution des mentalités. Paul était simplement en train de jeter les bases de la valeur de dignité, et de l'ériger en principe normatif des sociétés à venir. Il ne réclamait pas qu'on brisât les chaînes tout de suite, provoquant des bouleversements par lesquels des malheurs plus grands seraient apparus. Mais il avertissait qu'en réduisant les hommes en esclavage, en les faisant la propriété d'un autre, on contredisait une réalité ontologique et par conséquent incontournable.

Sans doute une société rationaliste comme la nôtre peut-elle sourire de voir la valeur essentielle fondée sur un mystère théologique. Mais peut-être ce fondement reste-t-il le seul capable de conférer à la dignité son inaliénabilité. Se prévaloir d'un mystère — car c'en est un — pour arguer de la valeur égale de tous les hommes permet d'échapper à toutes les tentatives de descriptions de la dignité qui rendront finalement certains hommes plus dignes que d'autres. La philosophie a cherché à découvrir les critères existentiels de la dignité, mais n'a découvert que des critères subjectifs, qui deviennent ainsi rapidement partiels. Si l'homme est digne parce qu'il est libre, que deviennent ceux qui ne parviennent pas à assumer la liberté ? Tous les critères existentiels supposent des capacités, et par là réintroduisent des catégorisations que justement l'idée de dignité récuse. Faute de découvrir un critère vraiment objectif, ce critère, issu d'une transcendance, rassure au moins le désir profond de conférer à la dignité son caractère inaliénable et absolument égal. L'âme — qui indique le lien à Dieu — ne se laisse réduire par aucune circonstance physique, morale, sociale ou historique, parce qu'elle réfléchit la transcendance auprès de laquelle tout devient contingent. Il s'ensuit que la dignité est égale, ou n'est pas. Ne dépend d'aucune qualité ni d'aucune détermination. Ne se déprécie pas avec la lâcheté ou la faiblesse. Il n'y a pas d'échelle de dignités.

La valeur de dignité subsume celles de liberté et d'égalité, mais ne se résume pas à l'une d'entre elles. La dignité est surdéterminée. Elle n'a pas une seule spécificité. Elle nécessite l'autonomie de la personne, qui entend liberté et responsabilité. Mais elle implique en même temps une vie décente, un travail humanisé, un minimum d'« avoir » que la liberté ne suffit pas toujours à acquérir. Les théories

fondées sur une seule de ces valeurs prétendent absolu ce qui ne l'est pas, et se fourvoient : tel est le point de départ théorique du courant catholique social. Il ne se trouve, en ce sens, pas très éloigné de Proudhon, qui réclamait à la politique sociale d'assumer les valeurs contraires au lieu d'en hypostasier une seule au détriment des autres. La valeur de liberté dans le libéralisme, la valeur d'égalité dans le socialisme ont été sacralisées parce que la valeur de dignité avait disparu comme fondement. Par ce processus de remplacement, elles sont devenues abstraites. Elles ont perdu leur rapport aux situations, leur relativité, qui n'était possible que parce que la dignité représentait l'absolu auquel elles se référaient. Le dessein du catholicisme social consiste à rétablir la valeur essentielle dans sa position dominante, et corrélativement à redonner aux valeurs secondaires leur rang relatif. Et en même temps à les exprimer par rapport à leurs situations, à les mesurer à leurs possibilités et non à les identifier à l'absolu qu'elles ne sauraient, de toute façon, atteindre. Le monde est impur et limité. Liberté, égalité, responsabilité doivent se concrétiser autant qu'il est possible. Seule la dignité ontologique reste épargnée des aléas de l'imperfection. Dans l'absolu, un homme en vaut un autre.

Reste à savoir comment cette dignité égale pourra se concrétiser dans la société, où règnent l'inégalité et le conflit. L'appel du christianisme, depuis saint Paul, au respect de tous les hommes et à l'affirmation de leur égalité devant Dieu, a engendré quantité de théories visant à établir sur terre une cité parfaitement conforme à cette description ontologique. C'est de cette manière que le communisme prétend parfois prendre sa source chez les pères de l'Eglise[1]. La tentation du nivellement par l'autorité politique, afin de rétablir une fraternité originale détruite par on ne sait quelle perversion, hante d'ailleurs le christianisme depuis ses origines. Il est probable que le marxisme à cet égard offre l'image d'un christianisme dévoyé, et la géo-politique montre bien à quel point le communisme fleurit davantage en pays catholique, comme s'il exprimait une lassitude ou une errance de cette religion. Les tentatives de millénarisme égalitaire ont ceci d'intellectuellement pervers qu'elles font l'impasse sur la perversion, et en même temps, donc, sur la liberté, qui sont les deux facettes d'une même réalité. Leurs échecs réitérés démontrent par les faits ce que l'analyse avait prévu : l'existence inévitable du mal et la nécessité de la liberté empêchent d'organiser ici-bas une société où l'égalité en dignité soit exprimée concrètement dans sa plénitude. Cette dignité, réelle au plan ontologique, devient une valeur normative au plan social, c'est-à-dire une forme de devoir-être s'inscrivant dans tous les projets normatifs : juridiques, moraux, politiques. La société avec son cortège d'autorités et de hié-

[1] G. Walter, *Les origines du communisme*, Payot, 1975.

rarchies est naturelle à l'homme, eu égard à son essence propre, dont la liberté fait partie. Ce n'est pas la société politique qui empêche la dignité ontologique de se concrétiser parfaitement, mais le mal lui-même, qui surgit dans toutes les œuvres humaines, y compris dans la société. Le but normatif de toute société doit donc être de tendre à réaliser la dignité au mieux de ses possibilités, en luttant contre les perversions qui sont elles aussi au cœur de notre nature. La dignité apparaît à la fois réelle ontologiquement et éthique socialement.

Si la dignité de l'homme demeure toujours inchangée même au sein de la plus grande déchéance, si elle ne risque pas d'être affectée par les déboires existentiels, on peut se demander pourquoi il est si urgent pour une société de la respecter et de la garantir. Un certain fatalisme chrétien voulait que la misère et autres calamités ne deviennent pas nécessairement un souci pour les gouvernants, puisque aucune de ces avanies ne remettrait en cause la grandeur de la créature ni sa destination céleste[1].

Concrétisation de la dignité

Pourtant, cette séparation radicale de la vie terrestre et de la vie spirituelle devient impossible quand la situation du XIX^e siècle oblige l'Eglise à réfléchir à la question sociale. On commence à croire, pour la première fois, que certaines structures sociales peuvent amenuiser les individus au point de leur faire perdre toute apparence d'humanité. La description du prolétariat est concomitante chez Marx et chez les catholiques sociaux, et suscite chez ces derniers une analyse nouvelle. Chaque homme est destiné à accomplir son but propre en développant le maximum des forces qui lui ont été données par la nature. Si la société l'aide dans cette voie au lieu de le restreindre, il n'en sera pas pour autant plus digne, mais il aura concrétisé cette dignité, il aura transformé cette qualité ontologique en qualité existentielle. L'épanouissement de l'essence en existence, sans contradiction ni empêchement, est le désir profond de chacun, et garantit en partie son bonheur. Les « droits » n'expriment rien d'autre que certains aspects, chaque fois différents, de la dignité. Leur sélectivité peut les rendre inhumains. Poser tel ou tel droit revient

[1] Par exemple, Jonas d'Orléans, *De Institutione Laïcali*, II, 22, Migne, vol. 106 : « Il faut veiller à ce que ceux qui commandent ne s'imaginent pas que l'infériorité hiérarchique de leurs sujets tient à une infériorité naturelle. En effet, la Providence divine a voulu qu'un homme puisse être inférieur à un autre, non par sa nature, mais au point de vue de la dignité sociale, afin que l'incapable reçoive du plus capable une double protection et direction; mais de telle sorte que son égalité de nature soit toujours reconnue... Puissent les puissants et les riches, instruits par ces paroles et d'autres commentaires, des paroles divines, reconnaître que leurs serviteurs et les pauvres leurs sont égaux par nature. »

à sélectionner la dignité, à en faire valoir subjectivement une partie plus que l'autre, et donc à la réduire. Les droits de 1789 réclamaient la liberté et la responsabilité de l'homme, ce qui est une manière de dire sa dignité. Les acteurs sociaux, les intellectuels mirent un demi-siècle à s'apercevoir que ces « droits de » ne suffiraient en aucun cas, à eux seuls, à garantir la dignité. Et que, paradoxalement, ils la lésaient là où ils auraient dû l'asseoir. Il est extraordinaire que près d'un siècle s'écoule entre la loi Le Chapelier et la loi de 1884 sur les syndicats. Pour conserver sa dignité ou plutôt pour la réaliser, l'homme a aussi besoin de protection et de sécurité. La revendication des « droits à » naît en 1848. L'Eglise ne choisira jamais ni la liberté ni la protection. Elle réclame les deux. Au XIXe siècle, elle réclame la protection parce que c'est ce dont la société manque le plus. Au XXe siècle, elle défend la liberté devant des sociétés esclavagistes ou assistées. En Pologne, elle défend l'autonomie. Au Brésil, elle dénonce l'injustice. Elle intercède pour la dignité là où celle-ci se trouve la plus menacée, et nuance les « droits » de tel ou tel parti, qui n'expriment que des dignités sélectives.

Les relations qu'entretient l'Eglise dans sa réflexion sociale avec les divers systèmes politico-sociaux l'écartent des clivages traditionnels qui séparent la société de liberté de la société de protection. Et cela ne tient pas au fait qu'elle représente une puissance spirituelle, retranchée par nature des pesantes réalités politiques. Parce qu'elle ne gouverne pas en tant que telle, elle pourrait effectivement se borner à décrire un idéal sans jamais devoir ni choisir ni concéder. Mais elle ne le fait pas, et sa différence vient d'ailleurs. Au contraire, elle apparaît beaucoup plus réaliste que les systèmes auxquels elle s'oppose, loin de se tenir dans une cité céleste où les choix contraignants n'auraient pas de prise. Paradoxalement, ce sont bien les grands systèmes qui semblent pétris d'utopie concernant les capacités et les désirs humains, alors que la doctrine sociale, fondée sur une transcendance, se meut, elle, dans les sphères les plus concrètes et les plus triviales. La pensée chrétienne du XIXe siècle fait éclater les catégories politiques et sociales, non parce qu'elle serait idéale ou « pure », mais parce qu'à l'inverse elle avance une définition complète de la dignité, et parce qu'elle accepte de vivre les paradoxes de la finitude au lieu de vouloir les solutionner. Elle se place au-delà des systèmes dont chacun repose sur une hypertrophie d'une certaine catégorie de la dignité. L'humanisme des systèmes est parcellaire et borgne. Il faut un humanisme global, qui se fonde sur la dignité sous tous ses aspects, sans en minimiser aucun, et sans en privilégier aucun.

La certitude de la dignité comme valeur implique des rapports spécifiques entre l'homme et la communauté sociale.

Dans la mesure où la dignité ne se concrétise pas seulement par la liberté

et l'autonomie, la communauté sociale et le pouvoir politique ne se verront pas assigner un rôle purement négatif. Il ne suffit pas que le pouvoir laisse l'homme maître de ses œuvres propres, et conducteur de son destin. Il doit encore garantir positivement la dignité qui sous-entend une suffisance matérielle, intellectuelle et morale. L'autorité en général, et l'Etat en particulier, n'apparaît pas comme une instance nécessaire et mal aimée, donc minimale. Mais elle joue un rôle d'harmonisation et de soutien. Elle intervient non seulement négativement, pour éviter l'anarchie et la guerre, mais positivement, pour garantir le développement des personnes.

Mais dans la mesure où la dignité est aussi liberté et autonomie, ni le pouvoir politique ni la communauté sociale n'ont vocation à empiéter sur la liberté et la responsabilité des individus.

D'où le paradoxe, qui fait de la société politique une instance de compromis et d'incessantes réorganisations. Le problème politico-social hérite du paradoxe humain, qu'il reproduit sous divers paysages. La liberté est aussi choix du mal, sinon elle n'est plus liberté. Le mal est misère ou égoïsme, refus des solidarités. La garantie de la dignité est vitalement nécessaire. Mais la liberté tend à la détruire. La société humaine connaît un état critique permanent. Le seul mobile du travail est le profit, et le profit engendre l'égoïsme qui tue la solidarité, or on ne saurait supprimer le travail ni son mobile sans engendrer la pénurie. Tels se développent les présupposés sociaux, qui ressemblent à ces syllogismes pervers où l'on cherche vainement la fêlure de la pensée.

Il n'y a pas de *solution* au problème social, au sens d'un règlement définitif. Il n'y a que des moyens, imparfaits et tâtonnants, pour gérer cet état critique perpétuel dans l'équilibre des possibles. Il s'agit d'assumer une aporie, et non d'en démêler les fils. C'est parce que la valeur de dignité est plurielle, voire paradoxale, que la doctrine sociale va réclamer un compromis entre le devoir de non-ingérence et le devoir d'ingérence. Dans ce cadre, le principe de subsidiarité prend sa dimension définitive. Chez les libéraux, la suppléance ne représentait qu'un principe négatif permettant à l'Etat d'intervenir là où la société demeurait incapable, et dans le seul domaine des *conditions* du développement individuel. Ici, il ne signifie plus seulement un complément ou un supplétif, mais un secours positif. L'Etat œuvre pour le bien-être social, non plus à contrecœur ni par exception, mais naturellement, selon des justifications prenant sens dans la politique générale. L'idée de la société n'est plus la même. La notion de l'homme, non plus.

Les auteurs dont il va être question ici s'intéressent surtout, et pour certains, exclusivement, à la solution du problème social. Ils ne vont être amenés à réfléchir sur l'organisation politique qu'à travers cette première préoccupation. Leur ori-

ginalité consiste, à l'époque, dans le fait qu'ils rejettent le libéralisme économique sans pour autant vouloir favoriser l'émergence d'un socialisme quel qu'il soit. Le socialisme, qui n'a pas encore connu ses réalisations historiques, leur apparaît dangereux par la perte de liberté qu'il ne manquera pas d'engendrer. Ils ne distinguent guère socialisme, socialisme utopique et communisme. Ils trouvent les expériences passées du centralisme dans les réminiscences du Bas-Empire romain, dans l'Ancien Régime décrit par Tocqueville, dans le « césarisme » napoléonien. Ils comparent ces expériences passées avec les tentatives collectivistes qui ont vu le jour dans quelques villages en Amérique. Mais ils ne se donnent guère la peine d'analyser en détail le fonctionnement de ces systèmes. Emile Keller, par exemple, écrit laconiquement : « La Chine a tenté en grand la suppression de la propriété individuelle, et a dû s'arrêter devant l'effondrement du travail et de la prospérité publique... »[1]

Le devoir d'ingérence va donc trouver sa justification face au libéralisme ambiant. Le devoir de non-ingérence se légitime non pas en réaction contre un régime connu, mais comme garantie d'une nécessité humaine fondamentale. Le principe de subsidiarité va permettre à ce courant de pensée de se glisser entre les deux systèmes de l'époque, sans concéder ni à l'un ni à l'autre.

Ketteler et l'héritage d'Althusius

G. de Ketteler hérite de deux pensées : le thomisme et les libertés germaniques. Observateur critique de la bureaucratie prussienne, il s'élève contre tous les absolutismes, y compris contre les tentations de l'« absolutisme chrétien ». Cet homme impétueux, qui a perdu une partie de son nez au cours d'un duel, troque les aventures de jeunesse contre les aventures intellectuelles. Cherchant à situer la liberté dans le cadre d'une justice, qu'il va définir, il s'éloigne des courants politiques et économiques de son temps. La liberté garantie par le droit de l'époque ne représente « qu'un misérable lambeau de liberté »[2]. Il s'agit de détrôner la liberté comme critère unique, de la rattacher à d'autres valeurs-fondements et, par là, de la rendre plus opérationnelle. Paradoxalement, la liberté ne se réalisera qu'en perdant son rang de primauté.

Evêque et député de la Diète nationale de Francfort, Ketteler rédige les prémisses de ce qui deviendra la doctrine sociale de l'Eglise, et Léon XIII l'appel-

[1] *L'ouvrier libre*, Paris, Lecoffre, 1898, p. 70-71.
[2] *La lutte religieuse en Allemagne*, p. 1-9.

lera « son précurseur ». Homme politique, il s'attache à la question de l'instruction. Dans cette discussion concrète, les solutions qu'il propose expriment une pensée différente de celle des libéraux. Le problème de l'instruction, partie intégrante du problème social, laisse apparaître une nécessité : l'Etat doit intervenir, puisque les particuliers sont ici insuffisants à la fois en détermination et en moyens. Mais l'Etat ne doit pas intervenir trop puissamment ni trop habituellement, afin de ne pas affaiblir la capacité sociale. Les libéraux avaient bien aperçu ce paradoxe, et l'avaient résolu par le caractère exceptionnel, rare en tout cas, de l'intervention. Mais Ketteler ne pense pas que la société puisse se suffire de cette aide exceptionnelle : il attend de l'instance publique un véritable secours positif, tout en suspectant les risques de la prise en charge étatique. Pour réduire ce paradoxe, il faut appeler des instances intermédiaires, aptes à rendre les mêmes services que l'Etat, mais sans en susciter les inconvénients. D'où la renaissance d'une théorie politique fondée sur la légitimité des groupes intermédiaires. Dans sa lettre ouverte à ses électeurs du 17 septembre 1848, Ketteler réclame une autonomie communale pour les questions sociales. Cette autonomie communale constituera une sorte de prolongement de l'autonomie individuelle défaillante, c'est-à-dire qu'elle la développera sans la contraindre : « Tant que la famille, la commune peuvent se suffire pour atteindre leur but naturel, on doit leur laisser la libre autonomie... Le peuple régit lui-même ses propres affaires : il fait une école pratique de politique dans l'administration communale, où se reproduisent en petit les questions qui sont traitées en grand dans les parlements. C'est ainsi que le peuple acquiert la formation politique et la capacité qui donnent à l'homme le sentiment de son indépendance. »

C'est donc la défense d'une société organisée qui apparaît, avec Ketteler, comme le pivot de cette pensée politique. Seules la solidité et la liberté des groupes peuvent permettre d'écarter l'Etat tentaculaire, mais sans priver la société du secours dont elle a besoin. Nous allons donc retrouver ici, comme chez Althusius, une subsidiarité par degrés successifs. L'acceptation d'un développement du pouvoir des groupes — qui peuvent à la limite devenir de véritables despotats — est compensée par la certitude que la société jouira d'un secours effiace et positif, mais en partie hors d'une tutelle anonyme. Contrairement à ce qui se passe dans l'idée centraliste, ici une tutelle de proximité est préférée à une tutelle d'Etat. Ketteler n'est pas ignorant des effets pervers des mesures qu'il réclame, et les reconnaît dans l'histoire : « Les maîtrises anciennes étaient dévoyées, et auraient dû être réorganisées. »[1] Mais il cherche le compromis le plus acceptable, dont la caractéristique première est de devoir s'établir dans la réalité présente, et sans

[1] *La question ouvrière et le christianisme*, p. 24.

tenir compte d'évolutions espérées et escomptables. Les chrétiens sociaux se séparent des libéraux en ce qu'ils ne croient pas au progrès dans le sens d'une avancée indéfinie vers une plus grande autonomie. Ils comptent sur un développement circonstanciel de l'autonomie humaine grâce à une transformation des structures, et aussi par des lois interventionnistes. Mais ils n'attendent aucune amélioration de l'homme. La pensée de la finitude élimine l'espoir de perfection. Le mal s'exprime dans la vie sociale notamment par la paresse devant le travail et la lâcheté devant les responsabilités, deux formes de l'égoïsme qui débouchent très vite sur la soumission volontaire. On ne saurait taxer cette vision sociale de statisme, parce que toute la vie de Ketteler, de de Mun, de La Tour du Pin se passe dans les parlements à réclamer des lois nouvelles visant à générer davantage d'initiative autant que davantage de bien-être. Mais toute leur œuvre exprime un sentiment vivace des limites de l'action humaine. Aussi ne sont-ils pas prêts à accepter le moindre sacrifice présent pour une amélioration à venir, récusée d'emblée comme hypothétique. Ketteler, en dépit de son admiration pour Lassalle, rejette la proposition de celui-ci de transformer l'ouvrier en chef d'entreprise grâce aux subventions de l'Etat[1] ce qui serait provoquer un étatisme présent en vue d'un plus grand libéralisme futur. De même, ils ne croient pas à l'effacement progressif de l'intervention de l'instance publique par le déploiement inéluctable des autonomies. S'ils réclament davantage d'intervention, c'est qu'ils n'estiment pas la situation présente temporaire, mais durable, et ainsi, propre à être réformée tout de suite, telle qu'elle se présente, en fonction de besoins réels et non d'évolutions imaginaires.

La situation présente est pour Ketteler la conséquence d'un absolutisme ignoré. On se révolte contre un absolutisme qui se sait. Mais la question politique a été mal posée. Les Européens croient posséder la liberté parce qu'ils jouissent de la liberté politique. Ketteler, on le voit, plaide pour la liberté d'autonomie face à la liberté de participation, et rappelle les thèmes de Tocqueville : « L'absolutisme est ambitieux et jaloux à l'excès. Il veut penser pour tous, administrer pour tous, agir pour tous, instruire et rendre heureux tout le monde. Il ne laisse aux autres que le souci de travailler, de payer et de faire des élections suivant les procédés de son libéralisme. »[2] Le peuple a seulement le droit « de se choisir des geôliers »[3].

Récusé par le nationalisme et par le socialisme, le libéralisme économique allemand a quitté la scène bien avant le français. Dans la seconde moitié du XIXe siècle, l'Allemagne est protectionniste et interventionniste. Ketteler ne

[1] *La question ouvrière*, p. 79-122.
[2] *Liberté, autorité, Eglise*, p. 68.
[3] *Ibid.*, p. 102.

regrette pas la liberté du laisser-faire. Il voit chez les deux courants successivement dominants, une même erreur dans l'ordre historique de son accomplissement. Celui-ci engendre celui-là, et inversement. L'Allemagne a appris l'absolutisme par l'influence néfaste du droit romain. Le libéralisme moderne hérite de l'absolutisme, sous des dehors trompeurs[1] et en même temps suscite l'apparition du centralisme. Quelles que soient les étiquettes, la véritable liberté a disparu, celle de l'Allemagne médiévale du temps des *universitates*. Seule une société nantie de groupes intermédiaires peut se targuer d'être libre, et peu importe le régime politique, si l'on résout la question du rôle de l'Etat. Les libéraux vivaient dans l'obsession du *self-help*, et c'est pourquoi ils réduisaient l'Etat à son minimum. Mais ils généraient, ce faisant, l'envers de l'autonomie : une société en grande partie défaillante et vouée à l'appauvrissement individuel par la trop grande confiance accordée aux capacités de l'individu. Le *self-help* se trouve par contre nié théoriquement, et non seulement concrètement, par le socialisme. Il n'a existé en réalité qu'au Moyen Age, à l'époque où, en l'absence d'Etat central, l'autonomie possible des individus s'exprimait dans les groupes. La seule société vivante est une nostalgie. La Tour du Pin fera la même analyse.

Droit subsidiaire

Faute de pouvoir réinstaurer artificiellement une société du même type, il convient de réaffirmer les principes d'organisation par lesquels elle se maintenait. Le principe de subsidiarité est une sorte de loi générale apte à promouvoir un certain ordre. Il réclame que chaque incapacité se fasse suppléer, sous forme de secours, par l'instance immédiatement supérieure, c'est-à-dire plus élaborée et par là plus puissante. Ainsi « l'école doit se regarder comme auxiliaire de la famille »[2], dans la mesure où la famille n'est jamais en mesure d'assurer seule l'instruction. Les associations doivent accomplir les tâches d'assistance. Plus loin, les communes doivent aider les écoles et les associations dans leur mission. Plus loin encore, l'Etat doit financer les communes. On voit que cette vision sociale n'est pas éloignée de celle d'Althusius, ce qui n'a rien d'étonnant, puisque les deux auteurs, à trois siècles de distance, se donnent le même modèle.

La suppléance diffère ici de celle des libéraux. D'abord, par sa décentralisation et son mode d'organisation par échelons successifs et emboîtés. Ensuite,

[1] *Ibid.*, p. 97.
[2] *Devoirs des parents et de la famille...*, p. 13.

par son contenu : l'aide subsidiaire apporte un bien-être positif, justifié par une vision sociale spécifique.

La décentralisation de l'aide supplétive détermine entièrement son caractère de véritable suppléance. La suppléance suppose un secours partiel, là exactement où se trouve le besoin. Or seule une instance proche peut reconnaître le besoin réel. Un secours d'Etat, apporté directement à l'individu, sera rendu approximatif par la distance, et couvrira trop par crainte de n'aider pas assez. Il ne décèlera pas, par ailleurs, le moment précis où il peut se retirer. Il ne s'agira donc plus d'une suppléance au sens strict, mais, dans la plupart des cas, d'un surplus, propre à engendrer d'inévitables effets pervers. Ainsi, l'aide n'entraîne pas la paresse ou la dépendande par sa seule existence, mais par son éloignement. L'aide qui provient de l'échelon immédiatement supérieur ne saurait rendre l'assisté exsangue, puisqu'elle est précise et délimitée.

Par ailleurs, l'aide supplétive de l'Etat devient un droit et en même temps un devoir. Ketteler énonce pour la première fois l'expression de « droit subsidiaire », à propos de l'instance étatique[1]. Le secours apporté ne relève donc plus de la charité d'Etat, mais de la justice d'Etat, et se voit conférer une légitimité juridique au lieu et place du devoir moral. Ce déplacement de justification tient au fait que la plus haute valeur humaine n'est plus ici la liberté, mais la dignité. La dignité englobe la liberté mais ne s'identifie pas à elle, et ne s'en suffit pas. Par sa définition même, la liberté comme valeur ultime empêchait de légitimer toute action extérieure qui ne soit pas reconnue à la fois comme supplétive d'une défaillance et comme condition du déploiement de la liberté — la garantie de la sûreté, reconnue de droit à l'Etat, rentrait dans cette catégorie, mais le secours positif ne répondait pas à la seconde condition, et c'est pourquoi les libéraux l'avaient introduite à contrecœur et irrationnellement. Chez les chrétiens sociaux, l'intervention extérieure se justifie si elle supplée à une défaillance — afin de conserver les droits à la liberté —, mais aussi si d'autre part elle permet, dans le cadre de la défaillance individuelle, de garantir la dignité en dehors même de l'épanouissement de la liberté. La société, et plus loin l'instance étatique, se trouve en charge de la concrétisation et du développement des dignités individuelles. A ce titre, elle a un devoir subsidiaire à secourir les plus faibles, ceux dont la liberté ne suffit pas à réaliser la valeur proprement humaine. Ketteler réclame au Reichtag des lois sociales interdisant le travail des enfants de moins de quatorze ans. La question de la famille ouvrière dans une économie libérale l'incite à mettre l'accent sur les limites de la liberté comme valeur. Les individus et les familles ne sont pas suffi-

[1] Les catholiques et le Reich, *Kettelers Schriften*, II, p. 162.

samment protégés. D'une famille « faible d'esprit » d'Amérique du Nord et de sa postérité, sont sortis 142 mendiants, 75 habitants des hôpitaux, 76 criminels[1]. Pourtant, il ne s'agit pas non plus d'une critique de la liberté abstraite du libéralisme, à l'instar de celle des socialistes, qui aboutit à la définition marxiste de la liberté formelle, et ainsi à la négation de la liberté elle-même. La liberté d'autonomie conserve une place essentielle dans ce que l'on appellera la doctrine sociale. Mais elle descend au second rang derrière la dignité qui l'englobe. Le principe de subsidiarité, mis au service de la dignité, permet une intervention légitime au nom de la valeur humaine, mais interdit à cette intervention de se substituer à l'individu quand sa liberté suffit à sauvegarder cette valeur : « Ce serait un absolutisme dur, un véritable esclavage de l'esprit et des âmes, si l'Etat abusait de ce que j'appelle le droit subsidiaire. »[2]

Taparelli et le retour au thomisme

Luigi Taparelli avait des raisons personnelles et précises de s'élever contre la centralisation. Il en avait subi directement la contrainte, et en l'occurrence, même l'arbitraire, puisqu'à l'âge de seize ans un décret napoléonien l'avait nommé cadet à Saint-Cyr, puis élève à l'école militaire de cavalerie de Saint-Germain. Ces affectations, décidées à son insu puis contre sa volonté, laissèrent dans la famille Taparelli une suspicion inguérissable face à l'Etat central, la « révolution bottée ». Le jeune Luigi, qui s'appelait alors Prospero, avouait une vocation de prêtre. Son père dut s'installer à Paris et user de toutes ses relations pour obtenir une dérogation de l'empereur.

Le mérite et l'originalité de Taparelli sont d'avoir réhabilité la pensée thomiste, alors tombée dans l'oubli et même proscrite. Cette passion pour la scolastique lui valut une mise à l'écart, précisément à Palerme où il resta dix-sept ans. Dans son *Essai sur le droit naturel*, dans ses nombreux articles parus dans la *Civilta Cattolica*, il prépare la doctrine sociale qui sera bientôt énoncée par le Vatican, s'opposant dès cette époque au libéralisme et au socialisme, et cherchant une alternative à l'individualisme moderne. On pourrait trouver beaucoup de ressemblances entre Taparelli et Le Play. Il s'agit d'en appeler à un ordre sociopolitique dont le seul présupposé soit le respect de la dignité des personnes, hors de tout

[1] Etude du conseil d'instruction en Amérique du Nord au début de ce siècle, *Devoirs des parents et de la famille...*, p. 46. Ici les réflexions sur la célèbre Juke Family et ses équivalents ne sont pas le prétexte à des théories eugénistes, comme chez Galton, Pearson ou Davenport.

[2] Les catholiques et le Reich, *ibid.*

système de pensée. Considéré à son époque comme un original, Taparelli est l'inspirateur de la pensée moderne de l'Etat subsidiaire.

Si Taparelli explore le droit naturel, c'est par ce désir de retour aux sources qui apparaît dans les époques de bouleversement. La référence thomiste et aristotélicienne exprime cet appel des sources pour opérer, à partir d'elles, un tri entre les références contraires. *L'Essai théorique de droit naturel* décrit la société de la « nature » non pas au sens de Rousseau, mais au sens ontologique, et selon ses finalités essentielles. La société humaine est constituée de sociétés particulières, naturelles ou artificielles, volontaires ou non, mais toutes nécessaires à la réalisation du bien commun qui est la seule fin de la société générale. L'autonomie de ces groupes ressort de leur adéquation respective à une finalité qui leur est propre. L'autonomie d'une personne physique ou morale représente le lien entre son être et sa finalité, le moyen pour l'être de s'accomplir et, en ce sens, priver un être de son autonomie revient non seulement à l'amputer, mais à le détruire, car l'être privé de sa finalité intrinsèque n'existe même pas : il demeure pour ainsi dire virtuel. La société représentée par le pouvoir souverain[1], et les sociétés particulières, entretiennent des rapports d'aide réciproque, chacune selon ses possibilités : « Le tout doit venir en aide à la partie et la partie au tout, c'est-à-dire que la partie ne disparaît pas dans le tout et que le tout ne doit pas absorber la partie dans son unité. »[2] L'autorité politique peut se trouver amenée à secourir des groupes particuliers en difficulté, mais les groupes se trouvent en charge du bien commun, surtout en cas de vacance du pouvoir central. La substitution, en cas de nécessité, ne s'opère donc pas forcément du haut vers le bas, mais réciproquement. La pensée de Taparelli est pré-fédéraliste.

La défense argumentée du principe de subsidiarité chez Taparelli repose donc d'abord sur une certitude, très thomiste, de l'importance de l'acte qui parfait l'être. Elle repose aussi sur une compréhension spécifique du bien commun. Il s'agit moins de la définition du bien commun que de la reconnaissance des sphères où il se poursuit et se concrétise. Libéralisme et socialisme croient l'un et l'autre que les groupes particuliers ne visent qu'au bien particulier, ne poursuivent que des finalités individualisées ou privées, différentes de celles du bien général, voire contraires à celui-ci. A partir de là, chacune des deux théories tire une conclusion concernant le rôle de l'Etat, selon l'idée qu'elle se fait du bonheur personnel et social. Le libéralisme pense que le pouvoir politique doit se contenter d'un bien commun sous forme de résultat, car le bonheur s'obtient pour chaque groupe et

[1] Lorsque Taparelli parle de la « société » en général, il entend par là l' « autorité sociale » (*Droit naturel*, I, p. 403).
[2] *Ibid.*, I, p. 296.

chaque individu par la poursuite exclusive des fins particulières. Le socialisme attribue au contraire au pouvoir politique un rôle d'ingérence dans les affaires de la société, parce qu'il pense que le bonheur s'identifie à la concrétisation d'un bien commun que la société ne peut elle-même réaliser d'aucune manière. Ici, au contraire, la conviction prime selon laquelle la société tout entière travaille ou peut travailler au bien commun posé comme finalité dernière, quoique non exclusive. Il ne s'agit pas de s'imaginer naïvement que les volontés individuelles oublient par abnégation leurs finalités propres pour les sacrifier aux finalités communes. Mais toute finalité propre peut ou bien se doubler d'un apport au bien commun, ou bien servir en même temps le bien commun, si du moins elle est canalisée correctement et organisée dans ce but, ce qui est le rôle de la loi. De cette manière, le pouvoir politique n'a ni à abandonner l'idée du bien commun ou de l'une de ses parties — par exemple, de la justice sociale, que la vision d'un certain libéralisme peut conduire à abandonner —, ni à le prendre en charge entièrement, comme dans le socialisme. Il lui suffit de veiller à ce que l'ensemble des activités sociales soient tournées au maximum vers cette finalité suprême, et à suppléer lui-même les défaillances et les insuffisances à cet égard.

Seule cette certitude de la diffusion de la réalisation du bien commun permet de légitimer cette intervention partielle, auxiliaire, de l'autorité, dans le respect à la fois du bonheur général et des libertés particulières. Une fois posé ce principe, l'intervention de l'autorité doit répondre à des règles plus précises tendant à ce double respect. En effet, l'intervention peut se concrétiser à deux niveaux : soit dans les moyens, en aidant une instance particulière à agir, soit dans les résultats, en apportant à cette instance des biens concrets qu'elle n'a pas su produire par son action propre. En ce sens, les libéraux admettent l'intervention étatique dans le domaine des conditions, l'Etat offrant certains moyens d'action inabordables aux particuliers. La théorie de la subsidiarité réclame de l'Etat non seulement les moyens, mais aussi les résultats, dans la mesure exclusivement où l'aide en moyens n'a pas suffi ou ne suffirait pas à résoudre le problème posé. C'est-à-dire que la première aide est préférable à la seconde, celle-ci ne représentant qu'un dernier recours, quoique tout aussi nécessaire si le besoin s'en présente, ou encore dû, au même titre que la première. L'aide en moyens est préférable parce qu'elle sert l'autonomie et lui permet de se grandir. Elle est plus proche de l'être actif que de son avoir acquis. Elle maximise l'action plus que le résultat. Plus l'aide concerne le résultat, plus elle est « négative » : elle empêche un mal-être plutôt qu'elle ne développe un bien-être. Ou encore, elle n'engendre qu'un bien-être de conséquence : elle ne grandit pas l'être, puisqu'il se grandit par son action, elle l'empêche seulement de péricliter ou de mourir. Elle n'élargit pas l'autonomie, elle préserve

la survie de l'autonomie pour le futur. La subsidiarité se justifie par l'essentialité de l'action et par le partage de la réalisation du bien commun, mais aussi par une idée de la dignité humaine comme autosuffisance, même partielle. La dignité, qui légitime le secours positif de l'instance supérieure, ne se concrétise pas seulement par la possession du nécessaire — nourriture, logement, éducation... —, mais par l'obtention du nécessaire *par soi-même*. La dignité humaine consiste, selon Thomas d'Aquin, « à être libre et à exister pour soi »[1]. Le fait de tout attendre d'un autre détruit la possibilité d'autosuffisance.

La garantie de la dignité de tous demeure le but dernier de l'activité politique, englobant la liberté elle-même. La question sera évidemment de savoir comment se concrétise effectivement la dignité, puisque cette concrétisation définit la limite de l'intervention étatique. Ou encore, à quoi l'individu peut prétendre, qui justifie l'action d'une autorité supérieure, et à quoi exactement il a « droit ». Taparelli aperçoit trois droits complémentaires : « L'homme a le droit de vivre, celui d'avoir les moyens de conserver sa vie, celui de les employer librement. En d'autres termes les droits de l'individu se réduisent aux droits de conservation, de propriété, d'indépendance : tels sont aussi les principaux droits que la société doit protéger. »[2] Il s'agit bien de droits subjectifs, liés à un devoir de l'instance supérieure, même si ce devoir est seulement de garantie — intervention en dernier recours, mais nécessaire. La société doit à ses membres la protection de ses biens et la garantie de sa subsistance. Elle organise pour cela une certaine péréquation, en tout cas une redistribution qui d'une certaine manière contraint la liberté des plus capables. Cette contrainte se justifie par la solidarité, qui ne se défend pas d'être une notion morale : « L'Etat, nous l'avons dit, est obligé de protéger tous les droits : donc si les membres dont nous parlons n'ont pas perdu le droit de vivre, l'Etat doit le leur garantir. Je ne comprends pas comment Say a pu douter de cette obligation : "Si leurs maux, dit-il, ne résultent que de l'infirmité de notre nature, on ne voit pas aisément pourquoi les institutions seraient tenues de les réparer." Comment ? On ne voit pas aisément ? Qu'est-ce donc qu'une société humaine ? N'est-ce pas une réunion d'hommes qui conspirent ensemble pour attendre le bien commun ? et par conséquent n'est-elle pas un secours, un appui contre les maux communs ? Or quels maux sont plus communs que ceux qui résultent de notre nature seule ? Athènes elle-même, au dire de Cantu, avait sa taxe sur les pauvres. Quelle honte ! un chrétien, un homme civilisé vivant au sein du christianisme n'a pu apercevoir cette obligation de charité qu'a su reconnaître le paga-

[1] *Somme théologique*, II, II, qu. 64, art. 2.
[2] *Droit naturel*, I, p. 313.

nisme le plus corrompu[1] ! ». On peut regretter que Taparelli ne distingue pas mieux ici la morale et le droit, ce qui engendre des confusions. En tout cas, cette information de l'action politique par la morale, cette justification de l'intervention de l'Etat pour une communauté de bien-être, rappelle les présupposés du socialisme. La différence est pourtant profonde. Elle porte à la fois sur les finalités exactes de l'action politique et sur les moyens de les poursuivre. En ce qui concerne les finalités, le but de l'action politique est ici de réaliser dans l'existence la dignité essentielle de l'homme, tandis que, pour le socialisme, elle est de réaliser l'égalité. Si la réalisation de la dignité de tous réclame nécessairement de prendre aux uns pour donner aux autres, elle contredit l'égalité comme valeur, puisqu'elle intègre la capacité d'épanouissement personnel maximal. La redistribution ne doit pas contredire cet épanouissement, puisqu'elle se fait moins en confisquant les biens des plus capables, qu'en incitant les actions de ceux-ci à servir le bien commun. En ce qui concerne les moyens, l'Etat se garde bien ici de s'ingérer directement dans l'action de solidarité, sauf en cas de nécessité pressante. Mais c'est par des lois incitatrices qu'il suscite le développement des solidarités. Ou encore, il fait faire au lieu de faire. Il oriente les actions de la société plus qu'il n'agit lui-même. Taparelli développe les détails par lesquels l'instance étatique excite la générosité au lieu de taxer d'une manière vexatoire, encourage par tous les moyens les associations de protection et d'assurance au lieu de les créer lui-même, entrave les effets pervers des initiatives individuelles et sociales au lieu d'apporter du bien-être prêt à consommer. Si elle se substitue, c'est dans les seuls cas d'incapacité notoire ou de refus notoire des instances sociales, et si malgré cela subsiste un besoin réel. Dans une société consciente et responsable, tous ont en charge le bien commun, mais l'instance étatique est plus concérnée encore, puisqu'elle a en charge le bien commun en dernier recours. Elle arrive en dernier lieu, mais comble tous les vides. L'autorité peut exercer trois types d'action, selon le degré de l'ingégenre utile :

— elle crée les conditions de l'action individuelle;
— elle supplée les groupes particuliers quand ils ne suffisent pas à leur tâche dans le cadre de l'intérêt général;
— elle secourt, c'est-à-dire qu'elle prend en charge directement les entreprises utiles à tous mais dont personne ne peut ou ne veut se soucier. A ce titre, elle ne saurait laisser personne privé d'un secours indispensable. Tout citoyen en désarroi qui aurait échappé aux aides privées, devient créancier de l'Etat. De

[1] *Ibid.*, I, p. 327.

même tout orphelin dont ni la famille ni les groupes ne peuvent se charger devient fils de l'Etat. Ce langage, qui paraît naturel aujourd'hui, était nouveau au milieu du XIXe siècle.

Mécanisme auxiliaire, mais artisan des finalités

L'autorité étatique est décrite comme un moyen, un « mécanisme auxiliaire »[1], par rapport à cet Etat-moloch devenu un but, une idole, que Taparelli repère déjà chez les platoniciens. Mais en réalité elle est plus que cela : elle définit les buts, elle est promue inspiratrice et gardienne des finalités. Elle se contente de jouer un rôle de moyen secondaire pour l'obtention de ces finalités, laissant la société servir d'agent principal. Mais elle reste maîtresse de la définition du bien commun, esprit organisateur de sa concrétisation. Non seulement l'Etat n'est pas neutre, et ne se contente pas d'avaliser les désirs circonstanciels de la société, ni de s'identifier à la pensée ou à la mentalité d'une époque. Mais il gouverne en se référant à des valeurs éthiques, et tente d'unifier la société autour de ces valeurs, par l'organisation de structures plus que par le discours ou la contrainte. Il ne s'agit donc pas d'un Etat harmonisant les diversités, si du moins l'on entend par là les diversités de pensée et de vision du monde. Certes, on ne peut pas trouver chez Taparelli une critique radicale de la liberté de conscience, ni une théorie de l'unité sociale comme on la trouvera chez La Tour du Pin. Il reprend Thomas d'Aquin pour affirmer que nul, et surtout pas l'autorité politique, ne peut forcer à croire. L'adhésion de l'esprit ne dépend que de la volonté personnelle, et l'autorité n'a aucun droit là-dessus[2]. Mais la société parfaite serait celle de l'adhésion générale aux valeurs parfaites. Et l'autorité ne peut pas ne pas tenter de se diriger vers cette perfection. Taparelli a la nostalgie de la société chrétienne d'avant la Réforme. Pour lui, la Réforme a rompu l'unité originelle qui était un fait de vraie civilisation, elle a restauré un Etat barbare. L'Etat subsidiaire, guidé par le respect de l'action libre, récuse en même temps les libres finalités. Taparelli se place dans ce courant chrétien qui passera par La Tour du Pin et par Massis, pour ne citer qu'eux, et pour lequel la diversité des fins représente un mal-être. D'où la critique de tout ce qui vise, ou seulement a pour conséquence, de protéger ou de développer les diversités : il est opposé à la séparation des pouvoirs, et à la représentation des opinions, qui aboutit à l'exacerbation et au conflit des différences. La

[1] *Droit naturel*, I, p. 305.
[2] *Ibid.*, p. II, p. 268.

politique n'est pas l'art d'harmoniser les différences en les assumant comme telles. Mais l'art d'emmener la société vers un but commun : « Gouverner, c'est diriger les hommes associés vers le bien commun. »[1]

L'autorité n'est donc subsidiaire qu'en ce qui concerne les actes : non pas en ce qui concerne les pensées. Althusius décrivait déjà une société dans laquelle le pouvoir ne s'ingérait en rien, sauf pour poursuivre les hérétiques. Il y a là une sorte de paradoxe dans les origines de la pensée de la subsidiarité, qui sera relevé par les auteurs allemands du xx[e] siècle. On ne voit pas pourquoi un individu ou un groupe social considéré comme capable de mener à bien son propre destin ne pourrait pas également élaborer ses propres finalités. Naturellement, une société qui ne serait qu'une mosaïque de finalités disparates ressemblerait à une anarchie plus qu'à une société. Un consensus minimal est donc nécessaire pour mettre en œuvre les projets les plus importants : mais cela requiert-il une définition du bien commun par le pouvoir central, reconnu en charge des valeurs éthiques ? Car qui définit l'éthique à laquelle tous doivent tendre ? Et de quel lieu parle-t-il pour en juger ? Que reste-t-il du devoir de non-ingérence quand on affirme que « le plus grand bien de l'homme étant la vérité et l'ordre moral, la société aura sa plus haute perfection lorsque ses membres, aussi nombreux que possible, conspireront avec la plus grande unanimité et la plus grande force à la possession de la souveraine vérité et du Bien absolu »[2] ? En réalité, si l'on développe jusqu'à son terme l'idée de finalité sociale chez Taparelli, on s'aperçoit que la liberté accordée aux corps sociaux reste bien limitée. La liberté d'agir signifie seulement la capacité de se mouvoir dans la vie selon une nature/vertu préalablement définie. Il ne s'agit pas tant de réclamer le déploiement le plus large possible des autonomies que de s'assurer qu'elles tendent vraiment au bien commun dans son sens moral : « Pour moi, si je devais me mettre à la merci d'un maître et que j'eusse à choisir entre deux gouvernements, l'un constitutionnel, doté de toutes sortes de libertés artificielles, mais sans conscience; l'autre, régime absolu, mais ayant gardé son organisme et sa hiérarchie naturelle, et servi par des ministres et des fonctionnaires franchement catholiques, je le déclare, c'est à ce dernier que je préférerais confier mon sort. »[3] Nous nous trouvons, comme plus tard avec le corporatisme, face à une pensée idéaliste, qui croit s'opposer aux déviances du pouvoir par la vertu érigée en principe de gouvernement. Pour avoir banni la liberté abstraite de la révolution, Taparelli finit par préférer la morale à la liberté.

L'autorité politique n'a donc pas pour vocation de diminuer ou même de

[1] *Ibid.*, I, p. 308.
[2] *De l'origine du pouvoir*, p. 299.
[3] *Ibid.*, p. 311.

s'éteindre, comme le prévoient les libéraux. Car le pouvoir ne joue pas seulement le rôle de suppléant à l'incapacité d'un peuple. Il est surtout l'artisan de son destin. Taparelli intègre l'idée de progrès, comme la plupart des écrivains de son époque, mais sous une acception singulière. Il n'accepte pas la distinction entre les « peuples-enfants » qui réclameraient un pouvoir autoritaire, et les peuples-adultes, rendus conscients par les Lumières, chez lesquels deviendrait légitime la liberté politique. Chaque peuple est capable de développer et d'assumer l'autonomie qui lui est propre. Seule la nature des tâches autonomes diffère : ici plus complexes, là plus simples. Mais la capacité de plus en plus grande à promouvoir des œuvres libres complexes ne donne pas pour autant une once de droit politique. Les deux domaines de l'action individuelle et de la politique sont séparés, puisque la politique se tient dans la sphère des finalités. Et il faudra toujours un pouvoir pour définir le bien commun. L'histoire de Taparelli avance vers l'unité plus que vers l'affermissement des autonomies. Sur le plan des actions individuelles et communes auxquelles s'applique le principe de subsidiarité, la sophistication croissante de l'organisation sociale obligera l'Etat à intervenir davantage dans l'avenir : les groupes auront de plus en plus de difficultés à traiter eux-mêmes les problèmes afférant au bien commun. Ici, l'auteur a d'une certaine manière prévu l'évolution du XX[e] siècle[1]. Il ne regrette d'ailleurs pas ce processus : l'intervention croissante de l'Etat ne correspondra pas à la paresse de la société, mais à l'immensité de la tâche. Quant au développement politique des sociétés, Taparelli le conçoit comme un processus d'agrégation — au début, de la famille à la cité puis de la cité à la nation — pour aller à la nation mondiale et à l'ethnarchie ou gouvernement des nations : nostalgie de l'unité, de l'apaisement total des conflits. Mais en réalité, pour lui, le véritable progrès serait le développement de l'ordre moral jusqu'à la perfection, et l'union de toutes les volontés vers la vérité unique[2]. Taparelli est, dans ce domaine, le précurseur des corporatismes du XX[e] siècle.

Situation paradoxale et principe paradoxal

Le principe de subsidiarité, pour la première fois énoncé chez G. de Ketteler, devient pour la doctrine sociale de l'Eglise la véritable pierre angulaire de la pensée sociopolitique.

Les papes n'intervenaient guère auparavant sur ces problèmes. Dans la

[1] *Droit naturel*, I, p. 299.
[2] *De l'origine du pouvoir*, p. 299.

deuxième moitié du XIXe siècle, la question sociale devient si impérieuse qu'un certain nombre d'hommes politiques chrétiens pressent le Vatican de donner son point de vue officiel. Ainsi Léon XIII publie-t-il en 1891 l'encyclique *Rerum Novarum*. Le texte et les idées qui s'en dégagent forment le fondement de la pensée vaticane du XXe siècle à ce sujet. Le principe, quoique non explicitement nommé, y apparaît comme cadre et comme condition des possibilités de la politique promue. L'Eglise ne se permet pas de vanter telle ou telle organisation politique et sociale, encore moins de décrire l'une ou l'autre comme la seule souhaitable. En principe, elle ne se préoccupe des affaires temporelles que pour proposer une morale, et n'ignore pas que la politique n'a pas pour but d'imposer une morale. Mais si elle se cantonnait dans le domaine de la stricte morale, elle se contenterait de donner des conseils de charité et de justice particulière. Elle dépasse ce stade en définissant des principes politiques et sociaux tirés de sa vision de l'homme. Ce faisant, elle n'a pas le sentiment de proposer un ordre spécifique, étranger au monde non chrétien. Car sa vision de l'homme épouse une tradition occidentale, et rassemble les conceptions médiévales et celles des droits de l'homme, au moins quant à leurs fondements. L'idée de la dignité de la personne correspond à un consensus éthique, en dehors même de toute foi religieuse. Le principe de subsidiarité apparaît comme une méthode d'action sociopolitique permettant de respecter le mieux possible la valeur de dignité, et de la concrétiser à travers les lois et les comportements. L'Eglise ne s'engage pas dans la défense d'une structure, puisque nulle structure ne saurait prendre en charge directement les valeurs dont elle se juge dépositaire. Elle se contente de désigner les structures dont le fonctionnement contredit les valeurs posées. Sur le plan purement politique, son discours n'est que négatif ou presque. Le principe de subsidiarité, sorte de modèle général de l'action sociale, peut s'appliquer au sein de plusieurs organisations variées, dont la teneur est pratiquement indifférente. Par ailleurs, il s'applique de diverses façons au sein de la même organisation, selon les circonstances. Il n'impose qu'une loi formelle, brièvement décrite par Pie XI dans l'encyclique *Quadragesimo Anno*, à l'occasion du quarantième anniversaire de *Rerum Novarum*, en 1931 : « On ne saurait ni changer ni ébranler ce principe si grave de philosophie sociale; de même qu'on ne peut enlever aux particuliers, pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de leur seule initiative et par leurs propres moyens, ainsi ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes. L'objet naturel de toute intervention en matière sociale est

d'aider les membres du corps social, et non pas de les détruire ni de les absorber. »[1]

Il ne s'agit pas seulement de l'action de l'Etat, mais de celle de toute autorité, quelles que soient sa taille et sa portée. Commentant *Quadragesimo Anno*, Pie XII précise que « toute autorité sociale est par nature subsidiaire »[2]. Le respect de l'autonomie doit s'entendre partout où il y a relation entre autorité et liberté, ce qui est la seule garantie pour préserver le plus de liberté possible, partout où elle s'exprime.

Cette description reste pourtant incomplète, puisqu'elle insiste seulement sur la nécessité de ne pas entraver l'autonomie des personnes et des groupes. La définition de Pie XI est la plus connue à notre époque parce qu'elle correspond à une situation sociale dominée par l'Etat-providence. Elle a été énoncée au moment du développement des dictatures européennes. Elle doit être complétée par celle de Léon XIII : « Assurément, s'il arrive qu'une famille se trouve dans une situation matérielle critique, et que, privée de ressources, elle ne puisse d'aucune manière s'en sortir par elle-même, il est juste que, dans de telles extrémités, le pouvoir public vienne à son secours, car chaque famille est un membre de la société... Ce n'est point là empiéter sur les droits des citoyens, mais leur assurer une défense et une protection réclamées par la justice. »[3] Dans la situation concrète de la fin du XIX[e] siècle, privée de protection sociale, le texte pontifical insiste au contraire sur l'obligation légitime de l'intervention, ce qui ne l'empêche pas d'en marquer aussi les limites.

Le principe montre bien son aspect double, négatif et positif, de non-ingérence et d'intervention, toutes deux considérées comme de stricte justice. Chacun des deux aspects se trouve davantage mis en exergue quand les circonstances politiques entraînent l'autre à des abus. Ce qui laisse comprendre que le principe est un point d'équilibre visant à assumer une situation éthique paradoxale : la dignité englobe la liberté, mais la nécessité de la concrétisation de la dignité contredit parfois la nécessité de réalisation de la liberté. La subsidiarité représente une méthode d'action, une clé pour définir la limite de l'intervention et de la non-ingérence selon le temps et le lieu. Car cette limite n'est pas invariable, mais avance ou recule selon les circonstances. L'incapacité avérée et le besoin urgent, qui sont des critères mouvants et de surcroît souvent subjectifs, annoncent la légitimité de l'intervention qui devient un devoir autant qu'elle est un droit. L'instance étatique devra alors empiéter sur certaines libertés pour garantir les conditions du bien commun, défini comme le respect de la dignité de tous et de chacun.

[1] Paragraphe 572.
[2] Discours aux cardinaux, 20 février 1946.
[3] *Rerum Novarum*, 442.

La réalité changeante n'a donc pas à être enserrée dans le moule contraignant d'un système de pensée. Mais il convient de l'in-former par un principe général qui rappelle les exigences à la fois ontologiques et éthiques. La doctrine chrétienne apparaît aux antipodes de toute théorie visant à une re-naturation humaine et sociale. Cette prise en charge constante du réel ne tient pas non plus de l'opportunisme : elle relève de cette éthique spécifique qui entend le bien comme prolongement de l'être, dans l'héritage du thomisme. Les réformes sociales et politiques n'ont pas pour vocation de changer l'être, mais d'accompagner son perfectionnement. Ce perfectionnement lui-même ne se réalise pas selon des étapes conceptualisées par une théorie de l'histoire. La pensée volontariste peut jouer un rôle d'encouragement ou induire des tendances, mais ne révolutionne pas les sociétés ni les peuples, ni n'obéit à un plan d'évolution fixé par la raison ou à une nécessité d'évolution soi-disant découverte par la raison.

Face au principe éthique qui commande de respecter la dignité avec la liberté, l'état moral de l'individu et de la société joue un rôle par lui-même. Il faut entendre par état moral non pas la proximité ou la distance par rapport à un idéal de vertu, mais le degré présent de capacité à déployer l'être. Dans ses monographies de familles, Le Play jugeait la moralité d'une famille à son degré de responsabilité, d'indépendance, d'intelligence des relations affectives. Si cet état moral se trouve peu développé, ou encore dégradé pour toutes sortes de raisons, le principe de subsidiarité devra requérir davantage d'intervention sociale ou étatique. C'est pourquoi aucune organisation politique ne vaut dans l'absolu, et par exemple la démocratie n'est défendable que dans un état social capable d'assumer la liberté de participation. La liberté de participation rentre également, comme toutes les libertés diverses, sous la gouverne du principe de subsidiarité : elle doit s'exercer pleinement, pour autant qu'elle en ait les moyens et qu'elle soit capable de le faire en vue du bien commun.

L'idée de bien commun joue un rôle déterminant : idée-critère de la validité d'une action sociale, individuelle ou collective. Le bien commun n'est pas un état de bonheur commun. Aucun gouvernement n'a pour but d'apporter le bien-être ou le bonheur. Mais il a rapport aux conditions du bonheur : « Le bien commun comprend l'ensemble des conditions de vie sociale qui permettent aux hommes, aux familles et aux groupements de s'accomplir plus complètement et plus facilement. » Et « le bien commun, c'est-à-dire cet ensemble de conditions sociales qui permettent, tant aux groupes qu'à chacun de leurs membres, d'atteindre leur perfection d'une façon plus totale et plus aisée... Il faut rendre accessible à l'homme tout ce dont il a besoin pour mener une vie vraiment humaine, par exemple : nourriture, vêtement, habitat, droit de choisir librement son état de vie et de

fonder une famille, droit à l'éducation, au travail, à la réputation, au respect, à une information convenable, droit d'agir selon la droite règle de sa conscience, droit à la sauvegarde de la vie privée et à une juste liberté, y compris en matière religieuse ».[1] Passages obligés de la liberté et du développement individuel, ces conditions sont dues selon le même principe que les droits-créances : comme garanties, souvent matérielles, servant la concrétisation de valeurs essentielles. Pourtant, les garanties apportées ici par l'intervention publique diffèrent des droits-créances sur deux points : d'une part, elles tâchent toujours de susciter des capacités au lieu de distribuer des acquis prêts à la consommation; d'autre part, elles ne sont pas conférées selon le principe d'égalité, mais selon le critère de non-capacité, ce qui engendrera toute la différence entre l'Etat-providence et l'Etat subsidiaire.

Incitation et créances

Susciter les capacités signifie que l'intervention se place en aval de l'énergie humaine et tente de l'aider à se déclencher. Elle joue le rôle d'un stimulant, alors que les créances remplacent. Du moins cherche-t-elle à jouer ce rôle le plus possible, avant de devenir, en urgence, distributrice de créances : « Leur action (des pouvoirs publics) a un caractère d'orientation, de stimulant, de suppléance et d'intégration. »[2] Tous les textes insistent sur cette aide à l'action qui n'a rien de commun avec les créances. L'homme a un droit à la responsabilité personnelle, un droit à l'œuvre personnelle, autant qu'un droit au résultat : « La dignité humaine fonde également le droit de déployer l'activité économique dans des conditions normales de responsabilité personnelle. »[3] Les pouvoirs publics peuvent protéger l'initiative qui concourt au bien commun, voire la privilégier — au sens étymologique : la placer sous un régime juridique propre, et donc incitatif —, afin d'assurer son développement. Ils peuvent utiliser leur puissance à valoriser certains secteurs au détriment des autres, et préparer le terrain à l'initiative sociale, lui donner les conditions de son exercice : « Qu'on n'oublie pas ce critère fondamental sur lequel doit s'appuyer l'action des pouvoirs publics pour le bien commun; il est important non seulement que les pouvoirs publics déploient directement et d'une façon propre des activités déterminées, mais encore qu'ils préparent les conditions nécessaires pour que les personnes et les groupes, dans

[1] Jean XXIII, *Vatican II*, 74.
[2] Jean XXIII, *Mater et Magistra*, 54.
[3] Jean XXIII, *Pacem in Terris*, 21.

leur juste autonomie, puissent accroître et développer toujours davantage leur action libre et responsable dans le cadre du bien commun. »[1]

Le rôle incitatif d'aiguillon se justifie par une certitude de la grande capacité humaine à se prendre en charge, en même temps que par la valorisation de cette prise en charge. La protection de l'Etat ne sous-entend pas une idée de paternité tutélaire, mais de garantie extérieure : « Que l'Etat protège ces sociétés fondées sur le droit; que, toutefois, il ne s'immisce point dans leur gouvernement intérieur et ne touche point aux ressorts intimes qui leur donnent la vie; car le mouvement vital procède essentiellement d'un principe intérieur et s'éteint très facilement sous l'action d'une cause externe. »[2] L'Eglise est en général assez sévère pour les groupes sociaux assistés par l'Etat-providence moderne, et a toujours tendance à leur prêter davantage de capacité d'autonomie qu'ils n'en expriment réellement[3]. Le principe de subsidiarité ne s'applique pas à une situation statique et photographiée : il suppose que l'on tente de faire évoluer la situation toujours dans le sens de l'autonomie sociale, l'Etat représentant un garant nécessaire.

Si cette incitation ne suffit pas, l'Etat devra devenir tutélaire et distributeur de créances. Par exemple, l'Etat devrait tout faire pour que s'organisent des associations professionnelles aptes à résoudre de leur propre initiative les problèmes de justice dans l'entreprise. Mais dans un cas de désorganisation et par conséquent d'injustice, il imposera lui-même des lois sociales, ici pour réduire la durée du travail ou pour rehausser le salaire minimal, selon le critère du besoin[4]. Cette demande d'intervention de l'Etat dans le mécanisme économique, exprimée déjà par R. de La Tour du Pin avant *Rerum Novarum*, a été vivement critiquée par les libéraux de l'époque et identifiée à une mesure d'inspiration socialiste. Le jugement réclame peut-être plus de nuance, et à vrai dire la doctrine sociale ne rentre sous aucune étiquette. Les encycliques défendent sans relâche la propriété privée, et même si des courants catholiques ont pu, tout au long du XX^e siècle, se rallier franchement à l'idée d'étatisation des moyens de production, la doctrine rédigée au Vatican demeurait sur ce point intangible, comme d'ailleurs elle le demeurait pour condamner le totalitarisme auquel nombre de clercs faisaient acte d'allégeance. Par contre, la justification de la propriété privée comme condition et

[1] Lettre de Paul VI du 24 mai 1964.

[2] Léon XIII, *Rerum Novarum*, 491.

[3] Par exemple : Lettre de Jean XXIII du 9 juillet 1962, à propos de l'agriculture en Espagne : le gouvernement a fait beaucoup pour l'irrigation, le remembrement, etc., mais les régions concernées doivent se sentir également responsables de leur propre développement.

[4] Pie XII, Discours du 1^er juin 1941 sur la question sociale : l'organisation du travail appartient d'abord « à ceux qui y sont directement intéressés. Si, ensuite, eux ne remplissent pas leur tâche, ou ne peuvent le faire par suite des circonstances extraordinaires, alors il rentre dans les attributions de l'Etat d'intervenir sur ce terrain ».

résultat de l'œuvre personnelle, de la liberté concrétisée, ne valorise pas cette institution au point de la rendre prioritaire par rapport au bien commun. L'instance politique peut dans certains cas nationaliser, planifier, opérer des péréquations financières entre secteurs ou entre régions par le biais fiscal, si les déséquilibres étaient trop grands et dommageables au bien commun. De même, si l'organisation privée ne suffit pas à garantir à tous le minimum de bien-être indispensable à une vie digne, l'Etat doit distribuer des créances, ponctionnant ainsi légitimement sur le revenu national. Cette intervention contraignante réduit obligatoirement la liberté de certains pour garantir la dignité des autres. Mais l'intervention acquiert sa légitimation du fait qu'elle a tout mis en œuvre pour inciter, avant de se trouver dans l'obligation de faire elle-même. Les créances sont ici un pis-aller et le signe d'un échec de l'action d'incitation.

Créances et égalité

D'autre part, l'intervention étatique dans la doctrine sociale se différencie de celle de l'Etat moderne en ce qu'elle dispense des créances subsidiaires et non des créances égales. De même que l'instance étatique n'intervient dans le temps qu'après avoir tenté de susciter les autonomies et après avoir constaté leur incapacité en tel domaine, elle n'intervient dans l'espace social que là seulement où les autonomies demeurent impuissantes. Il s'agit donc d'un secours choisi et détaillé, non d'un secours généralisé. Alors que l'idée de droit-créance inclut rapidement une idée d'égalité qui légitime une distribution du secours à tous sans exception, sans considérer les capacités de chacun. Les droits-créances finissent par abolir tout effort pour devenir davantage capable, et toute prétention à une autonomie à venir : c'est ainsi que s'amplifie naturellement l'Etat-providence, et c'est bien cela que reproche la doctrine chrétienne au secours massif et généralisé. Par ailleurs, elle juge normal que les inégalités au départ soient vécues comme telles, à condition que le secours d'une instance supérieure permette, en même temps que de combler les manques, de susciter le développement de l'autonomie exsangue. Celui auquel on cache ses incapacités ne fera jamais rien pour leur porter remède. Pour les tenants du principe de subsidiarité, l'égalité importe moins que la concrétisation de tous les pouvoirs, l'actualisation de toutes les forces. L'instance étatique suppléera donc aux déficiences, par souci de la dignité de tous, mais la différence restera marquée entre ceux qui vivent de leur propre initiative et ceux qui attendent et reçoivent un secours extérieur. Il est évident que la certitude d'une égalité absolue des hommes en tant que créatures de Dieu

engendre chez les catholiques une acceptation plus aisée des inégalités sociales, alors qu'une pensée laïque cherchera à promouvoir l'égalité dans le seul domaine à sa portée, le domaine temporel et social, et ceci, surtout chez les Français, pour lesquels le souci d'égalité constitue une sorte d'obligation mentale. Sans l'égalité en dignité, les différences deviennent plus difficilement supportables, car elles prennent un tour qui peut devenir excessif et même diabolique. C'est pourquoi Tocqueville expliquait le nivellement révolutionnaire par l'effacement de l'esprit religieux.

L'intervention de l'Etat se trouve donc limitée par l'autonomie réelle et possible des individus, mais multipliée par les besoins issus d'une incapacité de l'autonomie : « Le principe de subsidiarité exige certes que les pouvoirs publics ne réalisent pas ce que sont à même de faire les individus et les groupes, mais requiert cette intervention lorsque les individus et les groupes sont incapables de réaliser les objectifs déterminés qui sont nécessaires pour le bien commun; ou lorsqu'ils ne sont pas disposés à se soumettre dans la juste mesure aux exigences de l'intérêt général. »[1] Il est évident que ce critère de capacité reste subjectif, ainsi que le critère du besoin. Les circonstances entrent en ligne de compte pour les définir. Le besoin est naturellement plus vaste dans une société sophistiquée et complexe : le seuil en deçà duquel on ne peut plus considérer que la dignité de l'homme est respectée varie d'un lieu et d'un temps à l'autre. La société complexe suscite une plus large intervention de l'instance publique : phénomène que Jean XXIII appelle la « socialisation »[2], et dont il admet qu'il réduit le champ de liberté des individus, mais qu'il considère apparemment comme inéluctable — phénomène à orienter vers un bien mais que l'on ne peut guère espérer supprimer. Plus la société devient complexe, plus se développent les petites injustices sur le terreau des libertés. Mieux vaut une ingérence étatique raisonnable que l'acceptation d'injustices répétées, souvent dues au développement de l'économie de marché. Plus la société se civilise, plus elle réclame de biens et d'assurances : sa définition du nécessaire englobe plus d'avantages, et c'est précisément de ce nécessaire que l'Etat est caution, d'où son ingérence croissante. Les risques afférents à l'intervention de la puissance publique ne cessent donc d'augmenter avec elle, et la politique a de plus en plus besoin de se référer à un critère de distribution des compétences, afin de ne pas se laisser entraîner à des excès fâcheux.

D'une manière générale et depuis que la doctrine sociale existe, c'est-à-dire depuis Léon XIII, elle attribue à l'Etat un rôle déterminant et fortement régu-

[1] Paul VI, Lettre du 5 septembre 1965.
[2] *Mater et Magistra*, 59-69.

lateur de l'économie de marché. Mais — et les textes ici développent l'argument classique des libéraux — moins l'Etat se charge des tâches « subalternes », d'autant mieux il œuvrera à ses tâches propres : « Que l'autorité publique abandonne donc aux groupements de rangs inférieurs le soin des affaires de moindre importance où se dispersait à l'excès son effort; elle pourra dès lors assurer plus librement, plus puissamment, plus efficacement des fonctions qui n'appartiennent qu'à elle, parce qu'elle seule peut les remplir : diriger, surveiller, stimuler, contenir selon que le comportent les circonstances ou l'exige la nécessité. Que les gouvernants en soient donc bien persuadés : plus parfaitement sera réalisé l'ordre hiérarchique des divers groupements selon ce principe de la fonction supplétive de toute collectivité, plus grandes seront l'autorité et la puissance sociale, plus heureux et plus prospère l'état des affaires publiques. »[1] Cet argument de l'efficacité rejoint celui de la nécessité de respecter la liberté ontologique, qui arguait de la proximité essentielle de l'acteur et de l'action. Si chaque acteur n'accomplit pas son action proche, il en résulte à la fois une dénaturation de l'acteur et une perte d'efficacité de l'action.

L'instance publique intervient sans doute peu quantitativement, mais ce qui frappe ici, c'est le caractère discrétionnaire de son ingérence ou de son secours. L'Etat peut à la limite nationaliser pour éviter des excès dommageables[2], il peut niveler les inégalités afin d'harmoniser les secteurs[3], il peut d'une certaine manière planifier pour coordonner le travail des groupes sociaux[4]. Par ailleurs, il privilégie les secteurs qui concourent au bien commun[5] et les encourage au détriment des autres. Il est évident que toutes ces actions légitimées par le critère de la dignité de tous, et exclusives de toute autre justification, introduisent dans les attributions de l'Etat un facteur d'arbitraire. Le système libéral dans lequel l'Etat n'intervient jamais hors le domaine de la sûreté publique et le système socialiste dans lequel l'Etat prend naturellement en charge l'ensemble des secteurs clés de l'activité sociale sont dépourvus de cet arbitraire parce que l'Etat y obéit à des règles, négatives ou positives, élaborées en dehors de lui. Ici, à l'inverse, l'absence de ces règles strictes et la reconnaissance d'une intervention fondée sur un principe non politique mais purement humain — la capacité et le besoin — laissent à l'Etat seul la décision concernant la validité ou la non-validité de l'intervention. L'instance étatique est juge du bien commun et de sa concrétisation efficace, juge de

[1] Pie XI, *Quadragesimo Anno*, 572.
[2] *Mater et Magistra*, 115.
[3] *Ibid.*, 127 et ss.
[4] Jean-Paul II, *Le travail humain*, 90.
[5] *Mater et Magistra*, 154.

la capacité ou de l'infirmité temporaire ou définitive des individus et des groupes, juge du besoin de secours, au demeurant fort subjectif puisque dépendant aussi des circonstances. On attribue donc à l'Etat la tâche d'évaluer, avant même celle d'aider ou de secourir. Toujours il est précisé que l'économie par nature repose sur la libre initiative des individus et des groupes, mais que l'Etat peut nationaliser en cas d'abus[1], et la question demeure de la fixation de cette limite flottante entre la mesure et l'abus. Il est clair ici que l'idée de subsidiarité pose autant de problèmes qu'elle en résout. En rejetant les lois systématiques concernant le rôle de l'Etat — il n'intervient jamais sauf pour la sûreté; il intervient toujours —, elle introduit dans l'action politique un doute majeur, par où peut aisément se glisser l'arbitraire. En soustrayant la politique aux systèmes, elle la rend à ses propres interrogations et lui accorde la confiance — naïve ? — que d'autres accordaient précisément aux systèmes. C'est bien pourquoi la doctrine sociale, retirant leur crédit aux rationalisations, remet à l'honneur la philosophie pratique prudentielle d'Aristote et de Thomas d'Aquin. Il faudra à la politique, non pas des hommes éclairés comme le voulait le despotisme, non pas des serviteurs muets d'une théorie mais des hommes prudents, c'est-à-dire armés de sagesse humaine, sachant œuvrer à travers les méandres de situations toujours différentes et aléatoires. Le choix des hommes importera d'autant plus que les théories se sont vu retirer leur crédit.

En réalité, le seul garde-fou contre l'action étatique doit se trouver dans la volonté des groupes eux-mêmes : le partage des compétences n'étant jamais définitivement réglé, on peut penser que les groupes jaloux de leur autonomie empêcheront l'Etat d'abuser de son pouvoir en prétextant de faux besoins. Ce genre de querelle est d'ailleurs visible aujourd'hui dans un pays comme l'Allemagne, et témoigne de la vitalité des autorités intermédiaires. Mais il n'est toutefois pas évident que celles-ci soient toujours demandeuses d'initiative et le problème de l'arbitraire reste, malgré tout, posé. Ces questions viendront tout naturellement s'imposer à la réflexion des Allemands de l'après-guerre, quand le principe s'appliquera à un Etat concret.

Justification de l'ingérence

Une autre question demeure incertaine, celle de la justification rationnelle de l'intervention étatique dans le cadre du courant chrétien. L'intervention généralisée de l'Etat se légitime rationnellement dans le socialisme par la tâche d'éga-

[1] Exemple : Pie XII, Message du 7 mai 1949.

lisation confiée à l'instance suprême. Ici, on peut se demander à quel titre l'Etat est responsable de la prospérité publique[1]. Que la finalité de l'Etat soit le salut et la conservation sociale, c'est une banalité de le dire. Mais que signifie la conservation sociale ? A quel titre, ici, l'individu et le groupe ont un droit à leur autonomie, on le comprend aisément : la justification de ce droit provient directement de la pensée thomiste de l'être et de l'acte. Mais à quel titre l'individu et le groupe ont-ils « droit » au secours et à l'assistance ? A quel titre l'instance étatique a-t-elle le devoir de secourir, d'opérer des péréquations artificielles et forcément contraignantes, de nationaliser au besoin ? La réponse à cette question se trouve évidemment dans la notion de bien commun, puisque c'est en arguant du bien commun que toutes ces interventions sont effectuées. On peut se demander si cette notion thomiste implique l'idée d'une société-communauté, ce qui justifierait la solidarité intrinsèque et naturelle des membres d'une même patrie, comme l'est celle des membres d'une même phratrie. Mais la doctrine catholique a soin de ne pas reprendre à son compte l'idée de la société organique, ce que démontre son attachement, même récent, à la liberté de conscience. Par ailleurs, le déplacement du principe de subsidiarité jusqu'à la sphère internationale laisse entendre que la solidarité comme devoir ne s'impose pas seulement au nom des liens de la communauté nationale. Les problèmes liés aux relations Nord/Sud et à l'endettement du Tiers Monde ont amené les pontifes à exprimer des opinions précises. Pour eux, il n'y a pas de solution de continuité entre les relations de chaque Etat avec les groupes sociaux et les individus à l'intérieur d'une même nation, et les relations entre Etats à l'intérieur de la communauté internationale. Le principe de subsidiarité doit régir également ces dernières relations : l' « autorité universelle »[2] a pour mission à la fois de ne pas s'ingérer dans la politique autonome de chaque peuple, et positivement de secourir chaque peuple dans la mesure de ses besoins pour le respect de sa dignité et le développement de ses initiatives : « Il n'appartient pas à l'autorité de la communauté mondiale de limiter l'action que les Etats exercent dans leur sphère propre, ni de se substituer à eux. Elle doit au contraire tâcher de susciter dans tous les pays du monde des conditions qui facilitent non seulements aux gouvernements, mais aussi aux individus et aux corps intermédiaires l'accomplissement de leurs fonctions, l'observation de leurs devoirs et l'usage de leurs droits dans des conditions de plus grande sécurité[3]. » On peut se demander quelle est l'instance armée ou morale appelée « autorité universelle »

[1] *Cf. Rerum Novarum*, 464; *Quadragesimo Anno*, 538.
[2] Jean XXIII, *Sur la paix*, 137-138.
[3] *Ibid.*

ou « pouvoir public de la communauté mondiale »[1]. Il s'agit d'une autorité constituée des vouloirs communs, et non organisée par la contrainte des pays les plus puissants. L'auteur de *Pacem in Terris* cite l'ONU en tant qu'elle est susceptible de promouvoir dans le monde le respect des droits de l'homme, tout en souhaitant que cette organisation réponde mieux dans l'avenir aux problèmes posés. Ici encore, le devoir de non-ingérence face à l'autonomie de chaque pays se comprend aisément, mais le devoir de secours et de promotion de la dignité, qui revient à un devoir d'ingérence, réclame des justifications. Le déplacement du principe du domaine national au domaine international peur fournir des éléments de réponse. Le devoir d'intervention se légitime dans ce dernier cas au nom d'une solidarité humaine, et non plus dans l'idée d'une solidarité de patrie. Cette solidarité se fait un devoir de secourir les ressortissants d'un pays étranger et de susciter une aide permettant de développer leur autonomie future. On aurait tendance à parler de charité dans ce cas et de justice dans l'autre. Au sein d'un même Etat, le secours serait dû en justice au nom de la solidarité nationale. Dans le cadre mondial, il serait dû selon la charité puisque aucune loi positive ni aucun gouvernement supranational ne saurait l'ériger en obligation. Mais la doctrine de l'Eglise n'opère pas de distinction aussi tranchée. Pour elle, secours national et secours international concrétisent également un ordre moral, qui pour autant ne possède pas ce caractère facultatif et aléatoire d'un ordre issu simplement d'un devoir de charité. Tout homme dans le monde a droit à des conditions de vie décente, droit justifié par l'imprescriptible dignité. Cela ne signifie pas que chaque gouvernement a les moyens et les possibilités de traduire ce droit positivement dans toutes ses dimensions. Mais chaque gouvernement a le devoir de concrétiser ce droit au maximum, d'abord pour ses nationaux, et pour tous les hommes en général, dès qu'il en a l'occasion et les capacités. Chez lui, il le traduira en justice positive. Sur le plan international, en un secours qui ressemblera à une aide de charité, mais sera en réalité un dû de stricte justice, si du moins l'on se fonde sur l'idée de dignité.

La justification du devoir d'ingérence passe d'abord par l'affirmation de la dignité égale, puis par l'idée de bien commun, qui suppose le sacrifice partiel de certaines libertés pour la dignité de tous. Ces deux idées émanent de convictions éthiques et l'on peut se demander de quelle manière il est possible de les imposer à tout un peuple, et ce que signifie le bien commun dans une société individualiste. C'est la question que poseront les néo-libéraux allemands[2].

[1] *Ibid.*, 136.
[2] *Cf.* plus bas, p. 171 et ss.

D'autre part, sur la question de la justice et de la charité, la pensée des papes demeure parfois confuse[1]. C'est qu'elle refuse de prendre en compte une charité aléatoire et apportée au titre de la commisération, telle que l'entendent souvent les courants libéraux du XIXe siècle. Pour elle, la charité est un devoir au même titre que la justice. La conviction de porter des valeurs universelles lui interdit de relativiser la notion de devoir, ou d'inventer un devoir qui ne correspondrait pas, en face, à un droit — ce qu'est la charité selon l'acception commune. C'est probablement cette confusion entre la morale et le droit, entre l'éthique et la politique, qui va contribuer au développement des doctrines corporatistes.

[1] Par exemple Paul VI, Allocution du 27 mars 1968 : « C'est aux relations internationales que s'applique maintenant la justice sociale »; mais plus loin : il s'agit d'une loi de charité.

CHAPITRE IX

Le corporatisme ou la déviance du principe de subsidiarité

Il reste que le principe ne se concrétise pas dans n'importe quelle société. Il a été question jusqu'à présent de l'ingérence et de la non-ingérence de l'Etat. Mais une société composée d'une multitude d'individus solitaires face à l'Etat ne connaîtrait jamais que l'Etat tout-puissant ou l'Etat en retrait. Si l'on veut imaginer une société totalement individualiste, celle-ci avouerait une incapacité totale, et l'Etat, s'il veut suppléer, y suppléerait à tout, c'est-à-dire qu'il ne s'agirait plus de suppléance. La notion d'aide subsidiaire suppose des autonomies et des initiatives, qui ne sauraient être le fait des individus, mais seulement des individus regroupés, organisés et solidaires. L'idée de capacité s'applique aux groupes autant et plus qu'aux hommes. Le devoir de non-ingérence et de secours s'applique aux groupes, vis-à-vis des hommes et des autres groupes, autant qu'à l'Etat lui-même. Pour échapper au dilemme fâcheux entre le libéralisme et le socialisme, la doctrine sociale réclame une société non plus organique, comme celle d'Althusius, mais vivante, c'est-à-dire tissée de groupes autonomes. Pour fuir l'alternative entre l'Etat tout-puissant qui aliène les libertés et l'Etat en retrait qui oublie la dignité, il faut que les secours indispensables soient pris en charge d'abord par d'autres mains que celles de l'instance suprême. La promotion des corps intermédiaires se justifie de deux manières. Les groupes valent à la fois comme fin et comme moyen. Comme fin, parce qu'ils permettent seuls à l'individu d'agir complètement, parce qu'ils représentent le prolongement de l'action individuelle et ainsi garantissent la possibilité de son perfectionnement. Comme moyen, parce que seuls les groupes sociaux œuvrant au bien commun éviteront en même temps la misère et l'étatisme, les deux fléaux contraires.

Cette question des corps intermédiaires va constituer le point d'achoppement de la doctrine. Les pontifes demeurent d'une grande prudence en ce

qui concerne leur concrétisation, mais certains catholiques, se réclamant de la doctrine, vont pervertir l'idée et ainsi susciter des dénaturations qui nuiront au courant tout entier. Comme il arrive parfois, l'idée politico-sociale énoncée par Léon XIII fut récupérée par un système ou par des systèmes de pensée, alors même qu'elle avait été érigée contre toutes les systématisations.

A la fin du XIXe siècle surgit la discussion sur la nature et les prérogatives des corporations[1]. Un courant dominé par René de La Tour du Pin réclame des corporations obligatoires à fortes prérogatives. La doctrine officielle de l'Eglise préfère des associations libres. Le débat qui s'engage pose la question de la place des corps intermédiaires et de leur rôle, et, conséquemment, du rôle de l'Etat. Le courant de R. de La Tour du Pin va, au cours d'une évolution de plusieurs décennies et probablement à son insu, évincer l'idée de subsidiarité en réinstaurant un Etat contraignant.

L'homme social chez La Tour du Pin

Officier, parlementaire et écrivain, La Tour du Pin vécut assez longtemps pour participer aux débats précédant *Rerum Novarum*, à l'époque de la Commune de Paris, et, des décennies plus tard, devenir l'un des rédacteurs de la jeune *Action française*. C. Maurras l'appelait « Mon cher maître »[2], et l'on ne peut douter de la continuité de pensée qui relie La Tour du Pin à Maurras et à Massis.

La démarche de La Tour du Pin est essentiellement catholique, et toute sa politique s'en trouve imprégnée. Il ne croit pas à l'Etat neutre : « Il y a des Etats chrétiens, des Etats musulmans, et parmi les premiers des Etats catholiques, des Etats protestants. Il n'y a pas d'Etats neutres, bien qu'on s'efforce d'y parvenir à force de le proclamer. »[3] Mais il ajoute : « Parce qu'il n'y a pas d'Etat qui ne soit l'expression politique d'une société, et pas de société qui soit sortie du vide de croyance ou d'idéal chez ses premiers auteurs. » Ce qui signifie que l'idéal normatif ne provient pas de l'Etat autoritaire, mais du consensus social. Quand La Tour du Pin réclame un « Ordre social chrétien » régi par des présupposés religieux, et visiblement décalé par rapport à la société de son temps, il ne pense pas à un gouvernement autoritaire et éthocratique, mais sous-estime la déchristianisation de la France du XIXe siècle. En tout cas, pour

[1] J.-M. Mayeur, *Catholicisme social et démocratie chrétienne*, p. 52-53.

[2] Lettres manuscrites non publiées, aimablement prêtées par Mme de La Tour du Pin, que nous tenons à remercier ici.

[3] *Vers un ordre social chrétien*, p. 171.

lui la politique émane d'une morale et d'une vision du monde collectives, loin qu'elle soit le gouvernement des diversités individuelles.

L'idée de subsidiarité ne saurait donc se traduire ici que dans l'ordre des actions, et non dans l'ordre des finalités, puisque les finalités demeurent rattachées au bien commun défini par un idéal éthique. La Tour du Pin rappelle Althusius, qu'apparemment il ne connaît pas. Mais sa théorie sonne faux dans une société qui a intégré à la fois l'économie moderne, le suffrage universel et l'individualisme sociologique. Il restera un penseur de la nostalgie. Sa vision politique va contribuer à engendrer non pas le retour au Moyen Age, dont il rêve, mais la dictature salazariste.

La Tour du Pin désigne deux adversaires principaux : l'Etat tentaculaire, qu'il appelle césariste, et le libéralisme issu de la Révolution. C'est entre ces deux contraires que va naître le corporatisme, qui résulte d'une conception caractéristique de la liberté humaine.

Le césarisme, ou socialisme, apporte l'esclavage. L'Etat qui agit à la place de la société la paralyse et l'assassine. L'autorité ne doit s'exercer que là où la liberté demeure insuffisante. L'auteur reprend l'aphorisme de Taparelli : « Liberté autant que possible, autorité autant que nécessaire. » Encore faut-il discerner l'espace dans lequel la liberté est possible. Pour La Tour du Pin, la liberté individuelle existe très peu, voire pas du tout. Elle n'est qu'un leurre de révolutionnaires, pour cette raison qu'il n'y a pas d'individus. Cette négation ne vise pas seulement la liberté de conscience — qui est un pur concept —, mais aussi la liberté d'action. Dans la réalité, l'homme ne saurait agir qu'à travers les groupes. C'est pourquoi la liberté s'arrête aux corporations et aux familles. Dans leur domaine professionnel, les corporations n'ont à jouer de rôle subsidiaire que par rapport aux familles. L'individu n'a aucune capacité à agir seul : si on lui prête cette capacité, on le voue à la misère. La Tour du Pin, qui a participé comme officier aux événements de la Commune, a été très frappé par la révolte du peuple de Paris. Il connaît les études du Dr Vuillermé sur le prolétariat ouvrier. Il a défendu au Parlement les premières lois sociales, avec plus ou moins de succès. Et demeure persuadé de l'inanité de la soi-disant autonomie personnelle.

La description de l'homme social se veut ici ontologique. Elle évoque une réalité fondatrice, et c'est cette réalité qu'il s'agit de restaurer, après un siècle d'artificialisme. Les hommes appartiennent aux corps avant d'appartenir à la société politique. Cet « avant » n'est pas de préséance temporelle, car tout s'organise simultanément, mais de priorité ontologique. L'homme est d'une famille, d'un métier ou d'un village « avant » d'être d'une nation, ou encore, plus essentiellement et plus profondément. Les corps intermédiaires sous-entendent les

rapports de quotidienneté, d'affection, de partage sans comptabilité. Ils expriment des appartenances étrangères à l'intellect, et pour ainsi dire spirituelles, non pas au sens mystique, mais au sens du simple don, qui ne se programme pas. La société s'organise à partir de groupes d'hommes cimentés par l'amitié, le don et la solidarité. Les rapports juridiques ne sont pas sous-estimés, mais tenus pour des cautions supplémentaires de liens déjà tissés hors la volonté. Le corps intermédiaire ne tire son existence d'aucun principe théorique. Il est de nécessité naturelle. Il naît, pour ainsi dire, longtemps avant d'être pensé. Le théoricien moderne de la société a énormément de mal à imaginer une chose pareille. Il voudrait que toutes les œuvres humaines — le langage, l'association, la société elle-même — émanent d'un projet organisationnel qui les légitiment par avance. Il cherche une nécessité de l'intellect. Mais les œuvres humaines obéissent plus souvent à des nécessités internes, qui nous déplaisent parce que nous ne pouvons pas les maîtriser. Elles s'échappent du dedans, et ne rendent compte que de leurs propres exigences. La communauté familiale n'a pas d'autre raison que l'incapacité de l'homme à s'épanouir seul. Hors d'elle, il meurt. Et pas seulement de faim. Même s'il ne meurt pas physiquement, il meurt à lui-même, s'identifie à la bête : il est « sans feu ni lieu ». L'homme est un animal social parce qu'il ne devient homme que dans le groupe. Il se définit par une culture, et c'est la société qui lui fait don de la culture. L'animal peut apprendre quelques tours de foire. Mais il vit de l'instinct biologique immémorial, et sa lignée n'a pas d'histoire. L'homme se distingue en ce qu'il acquiert une culture qui s'accumule et se transforme : savoir-vivre, savoir-faire, héritages de la pensée et des sentiments mélangés. Les sociétés auxquelles il appartient lui transmettent cette culture par osmose. Sans elles, il n'existerait même pas : ou seulement comme un animal au regard vide ou extasié, mais sans mémoire. Il n'est donc pas membre d'*une* société — politique, civile, aux instances lointaines —, mais membre organique de plusieurs sociétés qui le nourrissent différemment. Tout jeune il appartient déjà à des cercles enchevêtrés. Il n'a que faire de la grande société, à laquelle il appartient aussi, sans doute, mais au-delà du quotidien et par un effort d'abstraction. Dans le passé, il n'en prenait conscience que quand il devait partir à la guerre.

Ainsi la société réunit-elle les groupes, et non les hommes. Car aucun homme ne saurait se définir sans ces groupes d'où il tire sa substance. La société politique devient une organisation de familles, de groupes professionnels, de villages et d'associations de toutes sortes. On dira que ces groupes n'existent que par les hommes qui les composent, et qu'à travers ces organes formels la société finalement se compose d'une multitude d'individus, les seuls concrets. Mais la culture sous toutes ses formes se transmet dans les corps intermédiaires,

et nulle part ailleurs. Elle ne se transmet ni par la naissance, ni à l'inverse par une décision de palais, mais par des relations quotidiennes au sein des structures sociales. Celui qui possède une essence d'homme n'accède à une existence d'homme qu'à l'intérieur de ces structures. A la différence de l'animal, l'homme ne devient lui-même qu'en situation. Son existence ne se contente pas d'exprimer indéfiniment son essence ou de la résumer, mais elle la complète indéfiniment. Les structures sociales informent l'homme et le font naître à lui-même. Les gommer, c'est façonner une société d'hommes sans spécificité. Dans cette optique, on ne peut faire l'impasse sur les corps intermédiaires : il est impossible de les imaginer artificiels ou construits. Ils doivent exister de nature, en même temps que les individus qui ne se réalisent qu'à travers eux.

La Tour du Pin se situe ainsi dans la lignée des critiques du contrat social, et annonce la pensée maurrassienne. Le contrat lui apparaît comme une absurdité intellectuelle. La société réelle, c'est celle de Thomas d'Aquin; de Vittoria, pour lequel les communautés sont des produits de la nature; de Suarez qui les appelle « les communautés qui ne sont pas suprêmes ». La naissance des groupes exclut tout dessein volontariste. La société organique existe avant le pouvoir, et possède sans lui des volontés, des besoins, des autonomies spécifiques.

La corporation

Il ne s'agit pas pour autant de renier toute espèce de pacte social. La liberté ne va pas sans contrat, parce que l'obéissance non volontaire demeure un esclavage. La société des corps n'ignore pas le contrat. Elle le multiplie. En le multipliant, elle lui ôte son caractère abstrait et symbolique. Elle le vulgarise. Elle l'incarne dans le temps de l'histoire.

La subsidiarité est donc affaire de structures sociales avant d'être affaire de pouvoir politique. Elle naît dans les relations entre les individus et les groupes, et dans les relations entre les groupes eux-mêmes. Chaque autonomie se développe autant qu'elle le peut, et réclame secours quand elle en a besoin. Chaque autorité porte assistance quand il est nécessaire, mais seulement quand il est nécessaire. On ne peut passer directement des individus à l'Etat, parce qu'une grande partie de la liberté de l'individu ne peut se développer que par l'intermédiaire des groupes. Privé de ces groupes, il devra abdiquer entre les mains de l'Etat une part de liberté beaucoup plus grande, pour obtenir le même secours.

La société des corps substitue donc au seul contrat mythique une multitude de contrats réels. L'autorité n'y est pas unique. Mais une multitude d'auto-

rités particulières, non souveraines par rapport à celle de l'Etat, s'insinuent dans tous les interstices où la liberté se trouve insuffisante — l'autorité ne se définit jamais que comme la réponse à un besoin qui correspond à une déficience de la liberté. D'une manière générale, l'autorité est réduite à son minimum : elle n'apparaît que là où le besoin se fait sentir; de plus, elle est rendue plus efficace parce qu'elle ne secourt qu'en situation déterminée. Enfin, le pouvoir souverain se voit confiné dans le seul espace de la nécessité dernière. Et il le peut sans dommage pour l'ordre ni pour la sauvegarde des personnes, parce que les groupes ont déjà accompli avant lui une grande partie de ce que l'on attendrait, sinon, de l'Etat.

Le problème de la société politique repose sur cette antinomie : l'homme n'est pas souverain mais il désire user de sa liberté. La liberté réclame l'autosuffisance, mais se heurte à des limites intrinsèques. Ce paradoxe ne saurait être assumé que par une organisation sociale qui à la fois garantit l'espace maximal de liberté et pallie les insuffisances. Seule la société des groupes peut jouer ce rôle. Car l'équilibre périlleux de la liberté et du secours ne saurait être réglé par une instance. Il y faut des organismes de proximité, dans la mesure où cette liberté et cette insuffisance évoluent au gré des situations. Chaque homme demeure par nature, et sans exception, libre et insuffisant, mais le degré d'autonomie dont il est capable et corrélativement le secours dont il a besoin varient dans chaque cas.

Pour La Tour du Pin comme pour tous les adversaires de l'individualisme au XIX^e^ et au XX^e^ siècle, la loi Le Chapelier représente le début de la décadence. Depuis cette loi, la politique agit comme si l'homme était souverain ou autosuffisant. On a supprimé les groupes afin de le rendre plus libre[1]. Faux espoirs : plus il est libre et plus il se rend misérable. Ses déficiences éclatent au grand jour. Le constat est le même que chez Marx : la liberté de 1789 n'a pas apporté le bonheur escompté, parce qu'elle n'est pas dotée par elle-même des moyens de son épanouissement. Il faudra intégrer à la politique un secours, quelle que soit son obédience. Le courant marxiste, comme Bakounine le prévoyait, appellera l'Etat. Si les groupes ne renaissent pas, l'Etat deviendra tentaculaire. Le secours de l'Etat face à l'individu est *providentiel*, parce qu'une instance infiniment plus puissante va devoir prendre en charge toute la vie de l'individu, afin de lui éviter les errements de la liberté. Le secours de l'Etat face aux groupes est subsidiaire — ce qui signifie à la fois secours et secondarité du secours —, parce qu'ici la

[1] Maurras soupçonnera plus tard la loi de 1791 d'avoir cherché non à libérer les travailleurs, mais à libérer l'Etat, à le rendre despotique en dénudant l'individu face à lui (*Dictionnaire*, article « Corporations »).

distance n'est pas si grande entre les deux instances, et parce que les domaines de compétences peuvent se rejoindre.

La secondarité du secours métamorphose le phénomène du *subsidium*. La providence donne tout sans attendre la demande. Elle préside à la naissance et se tient là, intervenant sans cesse, jusqu'à la mort. Chacun demeure dans sa main. Tandis qu'ici le *subsidium* est doté d'une existence relative — non pas superfétatoire : il est bien nécessaire. Mais corrélatif : attaché à la liberté, dont il ne représente que le complément.

La défense des institutions corporatives répond négativement à cette justification principale : il faut organiser les instances intermédiaires si l'on ne veut tôt ou tard se trouver contraint d'appeler l'instance providentielle. Parce qu'ils précèdent et façonnent littéralement les individus, et précèdent aussi l'Etat, les corps acquièrent dans la société une importance primordiale. L'Etat doit respecter leur autonomie : « La législation protège en effet les organismes sociaux sans se substituer à eux »[1]; mais ils n'ont pas à respecter de la même manière l'autonomie de l'individu — l'individu n'est perçu qu'à l'intérieur de sa famille, et, en matière de démocratie, La Tour du Pin réclamera le vote familial. Ils deviendront des « Etats dans l'Etat »[2].

Au XIXe siècle, la doctrine chrétienne défend la corporation parce qu'elle n'imagine guère d'autre mode d'organisation. A travers la corporation, elle ne défend pas un corps spécifique, auquel elle prêterait des vertus singulières. Mais elle justifie l'idée même d'organisation sociale, au-delà des formes que celle-ci peut prendre. Chez La Tour du Pin, la distinction des différents groupes professionnels forme un chapitre de l' « économie sociale ». Les terminologies employées sont empruntées à celles de l'Ancien Régime. A la fin du XIXe siècle, presque cent ans après la loi Le Chapelier, il faut reprendre d'anciens vocables pour désigner des groupes qui n'existent pas encore véritablement. La forme de ces groupes est indifférente : associations professionnelles en France, corporations en Allemagne, corps d'Etat en Autriche : « Le meilleur des trois systèmes, celui qui convient le mieux à chaque pays, est celui qui s'y est établi le plus facilement; il n'y a pas à disputer là-dessus, mais à considérer ce qui se produit par l'évolution historique alors qu'elle n'est ni étouffée ni violentée par les pouvoirs publics, mais protégée et dirigée par eux en vue du bien commun. »[3]

Après la loi de 1884 sur les syndicats, les défenseurs des corps intermédiaires devaient débattre longtemps sur la question de la nature et des modalités de

[1] *Vers un ordre...*, p. 179.
[2] *Ibid.*, p. 187.
[3] *Ibid.*, p. 142.

création des corps. A de Mun réclamait des groupements professionnels d'obédience confessionnelle, et La Tour du Pin au contraire prônait en ce domaine la séparation des genres[1]. Mais l'essentiel de la discussion surgit ailleurs. Puisque, dès lors, la loi Le Chapelier abolie, la société peut se constituer en corps autonomes, faut-il faire de cette constitution un principe obligatoire, ou la laisser à l'initiative des individus ? Dans la seconde hypothèse, on risque de voir bientôt l'Etat intervenir dès que les personnes n'auront pas pris leurs responsabilités. Mais, dans la première, on s'oriente vers une organisation des corps par l'Etat lui-même. Les discussions autour de cette question laisseront apparaître le corporatisme, qui dénature les fondements de la doctrine, et ouvrira la voie aux dictatures du XX^e siècle.

Des Etats dans l'Etat

Il y a loin, en effet, de la défense des groupes intermédiaires par les pontifes successifs, à la théorie corporatiste telle que nous la trouvons chez La Tour du Pin et ses successeurs. La première ne représente qu'un appel à une réorganisation sociale spontanée, la seconde développe un système nouveau, visant à la fois à supprimer politiquement la représentation des opinions, et économiquement la concurrence et le libre-échange.

Léon XIII réclame pour les sociétés privées le « droit à l'existence », et l'on sait ce que cela signifie à l'époque. Il insiste sur leur liberté légitime à s'administrer elles-mêmes, et sur le devoir de non-ingérence de l'Etat à leur égard[2]. Parmi ces sociétés, les plus urgentes à reconstituer sont sans doute les associations professionnelles, qu'il appelle à la fois syndicats et corporations, avec une préférence pour la corporation, génératrice de paix sociale — parce qu'elle est une union verticale alors que le syndicat est une union horizontale. Chez Pie XI prévaut la même opinion[3]. Mais l'essentiel reste que l'Etat se contente d'apporter une aide, sans succomber à la tentation de la prise en charge. Plus tard, les pontifes qui se succèdent mettent tous l'accent sur l'efficacité des groupes privés face à l'action de l'Etat[4]. Les dénominations particulières s'effacent pour laisser place au seul terme générique de « corps intermédiaires »[5]. Même si la

[1] R. Talmy, *Aux sources du catholicisme social*, p. 288 et ss.
[2] *Rerum Novarum*, 487.
[3] *Quadragesimo Anno*, 573 à 582.
[4] Jean XXIII, *Mater et Magistra*, 119.
[5] Paul VI, *Populorum Progressio*, 33 ; Jean-Paul II, *Le travail humain*, p. 76.

doctrine pontificale a été au départ tentée de défendre la corporation, elle ne promeut pas le corporatisme comme système politico-économique. Elle reste influencée, au début de ce siècle, par les divers courants solidaristes et corporatistes qui se réclament de son éthique. Mais ne confère pas de label à cette forme d'organisation prônée par La Tour du Pin, même avant que le corporatisme soit devenu la pierre angulaire de certaines dictatures et le devancier du fascisme. En cela, elle demeure fidèle à sa pensée fondamentale, qui consiste à énoncer des principes sociopolitiques sans jamais légitimer un régime ou une organisation politique spécifiques, se contentant seulement d'indiquer quelles organisations récusent absolument les principes mentionnés. Concernant les systèmes, elle récuse mais ne couronne pas. Il faut cependant ajouter que le refus violent qu'elle oppose au libéralisme économique classique de l'Etat néant, et à la démocratie jusqu'à une période récente, a pu permettre à certains de se réclamer d'elle pour justifier non seulement le corporatisme idéal, mais le corporatisme réalisé et devenu une dictature. Mais ce glissement des principes au système n'a jamais été opéré par les pontifes eux-mêmes.

Le système politico-économique de La Tour du Pin érige la corporation en « Etat dans l'Etat »[1], en lui attribuant une autonomie garantie par un contrat passé avec l'Etat central. Les prérogatives qu'il confère à cette institution sont non seulement importantes, mais monopolistiques dans leur domaine. En ce qui concerne sa création, la corporation provient bien d'une volonté libre des individus. Elle n'est pas constituée arbitrairement par l'Etat. Mais l'Etat la légitime par après, en lui permettant d'appliquer sa propre juridiction. De ce fait, il la rend obligatoire[2], puisqu'il s'agit d'une organisation professionnelle nantie de lois propres. Ainsi, le travailleur doit appartenir à la corporation correspondant à sa branche d'activité, et par conséquent se soumettre à la législation en rapport. La corporation est libre en ce sens que sa création est laissée à la volonté sociale, mais elle instaure, dès sa création, une double contrainte : nul ne peut en créer une autre dans la même branche, et nul n'a le loisir de demeurer en dehors d'elle. Ainsi définie, elle a pour mission tout d'abord d'organiser le travail afin de s'attaquer aux injustices, et de protéger le travailleur contre les méfaits de la concurrence. Face à la théorie du travail libre, elle réglemente la production et les prix, mais aussi le régime du travail, horaires et salaires, et ceci selon le principe de subsidiarité. Plus encore, elle sert de base à la représentation des intérêts, seule

[1] *Ibid.*, p. 24.
[2] *Ibid.*

représentation valable face à la représentation directe des opinions, considérée comme une nuisance absolue[1].

Le système politique de La Tour du Pin s'inscrit donc à la fois contre le libéralisme économique, dont il évince jusqu'à l'idée de liberté du travail, et contre la démocratie politique, dont il récuse l'idée de représentation des opinions. Outre la nostalgie de l'Ancien Régime, ce qui le motive dans ces affirmations est la crainte du socialisme étatique, auquel il ne voit pas d'autre alternative que le corporatisme : « Aucune des questions ouvrières ne saurait en effet être résolue que moyennant ce régime ou par l'intronisation du socialisme d'Etat »[2]. Toutes propositions positives et justifications négatives qui permettent d'établir une filiation évidente, et probablement un lien direct, non seulement avec le salazarisme, mais aussi avec le fascisme italien.

La subsidiarité, paravent de l'étatisme

Le début du XX^e^ siècle est marqué par un courant d'idées puissant et multiforme, réagissant contre les méfaits de la liberté individuelle débridée. L'anarchie économique résulte pour lui de la vacance dommageable des autorités centrales. Mais cet anti-libéralisme ne se range pas forcément dans le camp socialiste. L'idée corporatiste va donc constituer sa seule issue, jusqu'à ce que naisse un courant proche dans la critique mais différent dans ses propositions positives, celui des néo-libéraux allemands, héritiers des mêmes convictions, mais défenseurs du principe de subsidiarité contre le corporatisme. C'est donc bien la question du statut des corps intermédiaires, et corrélativement de la « vraie » subsidiarité, qui forme le nœud central de la définition d'une « troisième voie ».

Salazar se dit ouvertement « anti-démocrate, anti-parlementaire, anti-libéral, pour l'Etat corporatif ». Au départ, il ne s'agit pas d'une proclamation étatiste ou totalitaire, mais d'un refus de la lutte ouverte des intérêts individuels. L'étatisme sera ici une conséquence, alors qu'il sera une finalité pour Mussolini. Le gouvernement ne se contente pas d'harmoniser les diversités et de protéger les droits, et la politique au sens aristotélicien se veut dépassée : il doit unifier les forces sociales vers le bien commun, défini par lui. Concernant le bien commun, le principal problème de ce temps est pour Salazar la dignité des travailleurs. Le corporatisme succède à l'anarchie économique, les corporations organisent

[1] « Rien ne donne moins de garantie à une sage élaboration des lois que l'improvisation du législateur, c'est-à-dire que sa désignation livrée aux aventures du suffrage populaire » (*ibid.*, p. 412).
[2] *Ibid.*, p. 398.

et régissent la vie du travail de façon à éviter les injustices. Elles se créent librement, du moins au début. Mais, organismes de droit public validés et protégés par le gouvernement, elles peuvent devenir de véritables citadelles et servir les intérêts d'un groupe — par exemple, les intérêts des producteurs contre ceux des consommateurs et à leur détriment. C'est pourquoi l'Etat doit intervenir afin de maintenir leur cap, puisqu'il est garant du bien de tous, et d'empêcher les conflits. Nanti d'un sous-secrétariat d'Etat puis en 1949 d'un ministère des Corporations, le gouvernement portugais s'immisce de plus en plus dans la création et dans la conduite des corporations. Il se donne le droit en 1934 de créer des corporations obligatoires. Dotées de pouvoirs importants mais étroitement surveillées ou même dirigées indirectement par l'Etat, les corporations exercent des fonctions politiques au sommet, et à la base non seulement règlent la vie économique, mais organisent la vie culturelle et l'assistance.

Le système portugais se réclame de la doctrine chrétienne et du principe de subsidiarité : les grands corps créés par l'Etat « intègrent et disciplinent les organismes qui existaient auparavant, mais ne les absorbent pas ni ne se substituent à eux dans leur fonctionnement formel »[1]. Pourtant, ici le principe de subsidiarité est enserré dans un système de pensée qui définit précisément les contours du bien commun, et réoriente le principe en le dénaturant. L'idée maîtresse de capacité, qui dicte la limite de l'intervention de l'Etat subsidiaire, a ici complètement disparu au profit d'une définition de l'homme différente. De larges pans de la liberté individuelle se trouvent niés par la crainte des abus néfastes. Il s'agit d'un étatisme sous-tendu par une éthocratie, d'un gouvernement des valeurs morales au détriment de l'initiative individuelle. Le salazarisme est victime du mythe de la représentativité parfaite, que l'on retrouve chez nombre de dictatures ou de despotismes souvent religieux. Il croit que la corporation représente les travailleurs par osmose et, naturellement, en dehors même de tout choix volontaire. Il s'agit d'une application concrète de la société médiévale parfaite réinventée par la nostalgie de La Tour du Pin. Mais l'histoire veut que le refus de la représentation plurielle et conflictuelle engendre immanquablement la contrainte. Salazar, malgré ses grandes qualités intellectuelles et humaines, se trouve être la énième victime du mythe du Grand Inquisiteur.

Le fascisme de Mussolini exprime de la même façon la nostalgie d'un retour à la société organique, à la société-communauté. Les discours du duce laissent d'abord apparaître des contradictions inexplicables en ce qui concerne

[1] Discours du Dr Veiga de Macedo, ministre des Corporations, cité par J. Ploncard d'Assac, *L'Etat corporatif*. On reconnaît dans ce discours les termes mêmes de Léon XIII.

la question du rôle de l'Etat. L'inspiration chrétienne est évidente, et l'évocation du principe de subsidiarité, on ne peut plus claire[1]. Par ailleurs, le refus théorique de l'étatisme est développé à loisir. Dans un discours prononcé le 6 octobre 1934 devant les ouvriers de Milan, Mussolini pose la question qui aboutit à la réponse corporatiste : dans l'économie, l'intérêt collectif prime sur l'intérêt individuel — postulat anti-libéral; la solution serait donc d'étatiser l'économie, mais la multiplication du nombre des fonctionnaires est très néfaste à un pays — postulat anti-socialiste; la seule solution pour instaurer la justice sociale émane donc de l'organisation corporative. Le discours officiel ne cesse pas de prôner l'initiative privée et de se défendre de centralisation économique et administrative. Pourtant, les corporations sont créées par l'Etat, et plus intéressant encore, l'Etat est censé *représenter* les intérêts corporatifs et aussi — et surtout — les intérêts de ceux que la corporation oublie : les consommateurs[2]. Cette prétention à la représentation immédiate est caractéristique. On retrouve cette représentation donnée d'avance et décrétée dans les théories marxiste et nazie — le parti représente le peuple —, et dans la théorie politique de l'Islam — le calife représente la communauté des croyants. Cette osmose — plutôt que représentation, qui suppose médiateté et passage laborieux et imparfait du représenté au représentant — est irréelle, mais justifie l'étatisme. Le pouvoir mussolinien se défend d'être économiquement étatique[3], mais se targue de totalitarisme. Dans le discours du 14 novembre 1933, annonçant que la Chambre des députés doit être dissoute et remplacée par une chambre corporative, le duce réclame « un Etat totalitaire, c'est-à-dire l'Etat qui absorbe en soi, pour les transformer et les rendre puissants, toute l'énergie, tous les intérêts, toute l'espérance d'un peuple ».

Avec le fascisme, l'idée corporatiste en arrive à son point extrême de systématisation, et ne ressemble plus que d'une manière très lointaine à la défense des corps intermédiaires autonomes et assumant les tâches d'intérêt général hors le regard de l'instance gouvernementale. Le principe de subsidiarité semble

[1] Par exemple : Discours sur la loi des corporations du 13 janvier 1934 : « Lorsque l'économie individuelle s'avère inintelligente, inexistante ou insuffisante, c'est alors et seulement alors que l'Etat intervient. Je citerai cet exemple frappant : l'Etat seul par la puissance de ses moyens peut arriver à bonifier les marais pontins. » Ou Discours à l'Assemblée nationale des corporations le 15 mars 1937 : « L'Etat intervient selon les règlements de la Charte du travail, sur les points où l'intérêt public l'emporte; il intervient aussi lorsque l'initiative privée est défaillante, car celle-ci a des limites qui ne peuvent être franchies que par la force politique et économique de l'Etat. » Ou encore, Charte du travail du 21 avril 1937, article IX : « L'intervention de l'Etat dans la production économique a lieu seulement lorsque l'initiative privée vient à manquer ou se montre insuffisante, ou lorsque les intérêts politiques de l'Etat sont en jeu. Cette intervention peut revêtir la forme du contrôle, de l'encouragement et de la gestion directe. »

[2] Discours du 10 novembre 1934 prononcé lors de l'installation des 22 conseils des corporations.

[3] Discours à l'Assemblée nationale des corporations le 23 mars 1936 : « Le fascisme n'a jamais voulu faire de l'économie entière de la nation un monopole d'Etat. »

utilisé pour se démarquer du socialisme privateur de libertés individuelles, et pour convaincre que l'Etat n'intervient qu'en dernier recours et à bon escient — pour l'intérêt général — et non par l'effet d'une idéologie interventionniste. Mais le principe est ici dénaturé, en ce sens que le critère de l'ingérence — l'incapacité et le besoin afférent — se trouve déplacé arbitrairement à un niveau très bas, ou très précoce, selon que l'on entend une ingérence dans l'espace social ou dans le déroulement de l'activité. Bien sûr, il est notifié que l'Etat intervient seulement en cas d'incapacité et de besoin, mais cette limite apparaît très vite, puisque l'intérêt individuel — et donc la liberté individuelle — est considéré comme néfaste dès qu'il est détaché de l'intérêt collectif. L'homme ou le groupe social n'est pas à proprement parler considéré comme incapable — ainsi qu'il arrive par exemple dans la théorie du despotisme éclairé —, mais sa capacité elle-même lui porte tort. Cette dévalorisation morale de l'action individuelle rend le principe de subsidiarité inefficient puisque l'intervention étatique devient, d'évidence, nécessaire partout, ou presque partout. Ici le principe est utilisé comme alibi ou justificatif de l'étatisme, comme il avait été utilisé à l'inverse, mais en forçant aussi le concept, par le libéralisme du XIXe siècle pour justifier l'Etat négatif.

Dérive fatale

Avec la systématisation idéologique de l'idéal corporatif chez Salazar, chez Mussolini, et également dans l'Allemagne nazie (Hitler à son arrivée au pouvoir transforme les syndicats en corporations, organise dans certains secteurs des corporations de droit public qui, sous la tutelle de l'Etat, contrôlent l'économie et l'activité sociale, et interdisent la concurrence), le courant de pensée proche de la doctrine sociale de l'Eglise va être amené à repréciser et à reformuler sa vision des corps intermédiaires. Un clivage existerait entre deux interprétations du corporatisme, dont l'une serait humaniste et l'autre totalitaire : ici corporatisme d'Etat, là corporatisme d'association[1]. Cette organisation sociale ne serait pas tenue de devenir dictatoriale, puisqu'en Suisse, en Belgique, se développe le régime de la corporation autonome et facultative. F. Perroux[2] distingue le corporatisme *stricto sensu*, qui fonde des groupes non autonomes, mais publics ou semi-publics, organise l'économie de façon autoritaire, et le corporatisme *lato*

[1] Par exemple : L'organisation corporative, dans *Semaines sociales de France*, Angers, 27e session, Lyon, E. Vitte, 1935.

[2] *Capitalisme et communauté de travail. Corporation et capitalisme*, Sirey, 1938.

sensu dans lequel les groupes autonomes gèrent librement leur production et leur vie sociale. Mais il ne prône pas exclusivement cette dernière forme, qui lui paraît trop laxiste par rapport aux excès de l'économie de marché. La solution qu'il préconise, celle dite de la communauté de travail, est assez largement interventionniste dans le but de limiter le profit, de contrôler les prix, et en général de placer les mécanismes économiques dans la direction du bien commun. D'une manière générale, on observe que la plupart des adeptes du courant corporatiste, et même ceux qui défendent un corporatisme soi-disant atténué ou non systématique, dérivent peu ou prou, à leur insu ou non, vers l'interventionnisme. Sur le terrain concret de l'histoire politique, les gouvernements corporatistes posent théoriquement beaucoup plus de liberté qu'ils n'en donnent, semblent parfois rechercher les corps intermédiaires autonomes au départ pour finalement les dissoudre dans l'Etat, bref, se trouvent aspirés par la fatalité de l'étatisme. L'Autriche de Dollfuss est partie du principe de subsidiarité dûment compris — inspirée par Vogelsang, l'un des théoriciens du principe — et laisse assez vite passer les corps sous l'autorité du pouvoir central. Salazar avait prévu de diriger les corporations autoritairement mais de façon provisoire, et *en attendant* qu'elles soient capables de se contrôler elles-mêmes — ce qui évidemment n'arriva jamais. Cette fatalité de l'étatisme apparaît bien incluse dans le système corporatiste, comme le dit F. Perroux : « Sans une intervention rigoureuse de l'Etat, un système corporatif conduit en droiture à la formation d'une féodalité économique. »[1] Il semble bien que la plupart des adeptes du corporatisme d'entre-deux-guerres demeurent tentés, voire fascinés pour certains, par les modèles fascistes[2]. Contrairement à ce que des catholiques comme La Tour du Pin avaient cru d'emblée, plus les corporations seront puissantes, plus l'Etat devra intervenir. Car le pouvoir qu'on leur confère est de droit public, et dès lors elles appellent, afin d'éviter les abus, le contrôle coercitif du seul organisme de droit public capable de les surveiller. La nécessité de l'intervention étatique provient de la prise en main par des organismes sociaux d'une autorité de coercition traditionnellement dévolue à l'instance publique. Ces organismes sociaux utiliseront cette autorité pour défendre leurs intérêts catégoriels, appelant ainsi un contrôle supérieur[3]. Si le corporatisme prône au départ la non-ingérence et doit très vite l'abandonner, c'est qu'il part de la certitude erronée qu'un groupe privé garantira

[1] *Op. cit.*, p. 154.

[2] C'est particulièrement net dans le compte rendu déjà cité des *Semaines sociales de France* : R. P. Delos fait l'éloge de Mussolini, p. 326; et M. Prélot, p. 365-370 : « Une phase autoritaire sera nécessaire, si l'on veut construire un ordre corporatif. »

[3] L'Etat et les corps intermédiaires, *Semaines sociales du Canada*, 39e session, Montréal, Editions Bellarmin, 1965.

à lui seul le bien commun, valeur publique, et s'aperçoit très vite que, même si les privés peuvent participer à la réalisation du bien commun, seule l'instance suprême peut la garantir en dernier recours. Pour avoir conféré au départ un pouvoir trop grand aux corps, il doit plus tard développer d'une manière exponentielle le pouvoir de l'Etat, qu'il s'agissait de réduire. Il est victime, comme tant d'autres théories, du paradoxe des conséquences.

Le corporatisme représente donc une dénaturation de la société des corps intermédiaires et en général un dévoiement du principe de subsidiarité. Interprétation faussée de l'histoire médiévale — provoquée sans doute par le malaise profond du XIX^e siècle qui fait apparaître le Moyen Age, aux yeux de certains, comme un âge d'or; vision sociale fondée sur un idéal à réaliser et une incapacité d'assumer la réalité de la liberté; cécité devant les effets pervers prévisibles du système corporatif... Cette doctrine se présente comme une nouvelle utopie sociale de réalisation des valeurs, aboutissant logiquement à un déploiement de la coercition d'Etat, et à la dictature.

La nostalgie et l'utopie

Interprétation faussée de l'histoire médiévale : les corporations se sont formées originairement pour suppléer une incapacité étatique. On peut traduire ce vide étatique en incapacité — ce qui signifie que l'instance souveraine demeure légitime en pareil cas — parce qu'il s'agissait d'un vide juridique, d'une vacance dans la protection de tous par la loi. Les corporations apparaissent comme des forces de pouvoir aptes à lutter contre l'arbitraire d'autres forces de pouvoir — les fiefs —, à une époque d'absence de souveraineté. Elles visent donc à remplacer dans certains cas le pouvoir législatif absent. En contrepartie, et parce qu'elles jouent un rôle éminent de protection, elles restreignent les initiatives et, se solidifiant au fur et à mesure des siècles, elles en viennent à entraver le développement économique. C'est pourquoi la plupart des scolastiques critiquent vivement ces créations monopolistiques qui, prétendant fixer le juste prix, ne fixent en réalité que le prix aléatoire de leurs intérêts. Pour les thomistes de la fin du Moyen Age, le juste prix ne saurait provenir que de la concurrence issue de la liberté économique[1] — ironie de l'histoire si l'on pense que l'école de La Tour du Pin venait de réhabiliter Thomas d'Aquin et vouait à la pensée du Moyen Age un véritable culte. Cette légitimation de la corpo-

[1] *Cf.* R. de Roover, *La pensée économique des scolastiques*, Vrin, 1971.

ration par l'absence de juridiction compétente et sa vocation à paralyser le développement du progrès économique expliquent que tout naturellement elle décline, notamment en France et en Angleterre, d'une part avec la naissance de l'instance étatique, et d'autre part avec la montée de l'industrialisme. Quand il supprima les corporations dans les Etats pontificaux, Pie VII résuma l'argument général de sa décision dans le *Motu Proprio* de 1807 : « Une organisation qui entrave à un aussi haut degré le génie de l'industrie et qui tend à restreindre et à diminuer le nombre des fabricants, des artisans et des vendeurs, ne paraît point entrer dans le plan des réformes auquel, pour le bien public, nous avons soumis l'ancienne législation de l'Etat... de manière qu'aucune profession ne soit privée à l'avenir de cette liberté qui seule peut être efficace pour encourager et accroître la perfection des produits et faire régner partout cette émulation qui, au grand avantage des consommateurs et du peuple, se produit dans les transactions dépendant de la libre concurrence des ouvriers et des vendeurs » (les corporations furent rétablies par Pie XI avec le *Motu Proprio* du 14 mai 1852). Il serait faux de dire, comme La Tour du Pin, que seul l'esprit révolutionnaire et individualiste inspire la suppression des corps à la fin du XVIII^e siècle. Les corps entravent des libertés d'action qui sauraient être génératrices de bien commun. Ils sont devenus absurdement tutélaires et contraignants. L'idée de subsidiarité, qui se développe tout au long du XIX^e siècle, contredit la corporation, et la divergence entre les pontifes et le courant chrétien fondateur du corporatisme apparaît très tôt.

Vision sociale utopique : en décrivant une liberté située, le principe de subsidiarité pose l'existence de la liberté individuelle, même si ses capacités d'extension varient avec les circonstances historiques et géographiques. Il pose aussi le développement de la liberté individuelle comme un bien en général, c'est-à-dire comme un processus susceptible d'accroître tant le bien de tous que le bien-être individuel. A l'inverse, le corporatisme pense que la liberté individuelle est indéfendable parce que, déployée, elle ne produit que de mauvais fruits. C'est pourquoi il juge normal d'encadrer les individus dans les groupes qui décident, et assument les responsabilités à leur place. Pour les corporatistes, l'homme n'accède à la capacité de liberté et de responsabilité qu'à l'intérieur du groupe social. Ici la société n'agit donc pas subsidiairement par rapport à l'individu, car elle n'attend pas qu'il soit parvenu aux limites de son autonomie pour l'aider, mais, au contraire, la société, au nom d'une autre anthropologie, cueille l'individu au seuil de sa vie professionnelle pour canaliser sa liberté personnelle et l'organiser rationnellement. Ici l'idée de communauté et même de communion[1] prime sur l'individu, parce

[1] F. Perroux, *op. cit.*, p. 263 : « L'Etat est une contrainte au service d'une communion. »

que la communauté est censée seule capable de réaliser les valeurs, l' « ordre moral ». Ici comme ailleurs, réalisation de valeurs ne va pas sans contrainte, et le fait d'écarter l'étatisme au moins au départ dans la théorie vaut comme exorcisme mais non comme garantie. Cette pensée peut probablement se comprendre à la manière d'une utopie, un débordement de l'idéal réclamant d'informer le réel, une irruption triomphante de la morale dans la politique. La société de La Tour du Pin est rationnelle, quoiqu'elle se prétende calquée sur la nature. Elle est rationnelle parce qu'elle a délibérément décidé de supprimer la liberté individuelle, considérée comme révolutionnaire, pour supprimer également l'injustice sociale, ce qui équivaut à une réorganisation sociale artificielle. Les néo-libéraux diront au contraire que les individus ont besoin de leur liberté, que cette liberté est génératrice d'injustices, et que l'idée de subsidiarité vise justement à traquer les effets pervers de la liberté, sans supprimer ni elle ni eux. Il est patent que, durant toute la période considérée, les pontifes cherchent à solutionner la question sociale par une suite de compromis, tandis que le courant corporatiste sacrifie une partie importante de la liberté pour un bien plus grand. Ou soi-disant tel, car le système tenu pour désirable suscite lui aussi des conséquences néfastes et réintroduit par ailleurs les injustices qu'il avait pour but de supprimer. Conséquences devant lesquelles les corporatistes apparaissent frappés de cécité.

Le corporatisme demande à des groupes privés d'exercer le pouvoir réglementaire en principe conféré à l'Etat, de façon à traquer l'injustice sociale au plus près de sa source sans faire intervenir l'instance étatique dont l'ingérence est insupportable. Mais l'attribution de pouvoirs publics à des groupes privés requiert un présupposé de moralité peu propre à la réalité sociale : les groupes en question devront utiliser leurs pouvoirs strictement en vue du bien commun. L'attribution des mêmes pouvoirs à la seule instance publique ne requiert pas ce présupposé utopique, si l'Etat n'est pas chargé au surplus de tâches à finalités particulières. Le juge augmente ses chances de demeurer équitable s'il n'est pas, en même temps, partie. Or les corporations finissent inévitablement par confondre les deux aspects, public et privé, de leurs fonctions, et bientôt asservissent leurs tâches réglementaires à leurs intérêts propres. Il est naturel que le monopole du bien commun dans un secteur, quand il est confié à un corps privé, se transforme en monopole d'intérêt privé, déguisé sous l'alibi du bien commun. C'est ce que La Tour du Pin avait refusé de considérer, parce qu'il était persuadé que l'ordre moral ainsi réalisé moraliserait toute la société. C'est ce qu'aperçoit immédiatement Salazar, et ainsi doit-il, en tant que représentant de l'instance étatique, organiser une contrainte publique visant à éviter le détournement des finalités. Le corporatisme de Salazar peut justifier son mépris du mécanisme du

marché et de la concurrence par une anthropologie qui méconnaît les effets bénéfiques de la liberté individuelle, et pratiquement l'existence de cette liberté en dehors du pur concept. Et de ce point de vue il n'encoure pas de critique objective, puisqu'il faut pour le remettre en cause partir d'une autre anthropologie. Mais il ne peut échapper à sa contradiction interne, au fait que, parti d'une révolte contre l'étatisme, il retombe dans l'étatisme par cécité devant la réalité d'une société soumise aux effets pervers, et jamais moralement pure.

Le corporatisme apparaît donc comme une fausse route dans la recherche de la « troisième voie » entre libéralisme et socialisme. Il s'agit d'une dénaturation de la société des corps intermédiaires réclamée par le principe de subsidiarité. Pour que l'Etat soit vraiment subsidiaire par rapport aux groupes, et pour que les groupes demeurent subsidiaires par rapport aux individus, il faudra poser une société de groupes libres et volontaires, auxquels on attribuera autorité et non pouvoir. A l'époque même de l'échec du corporatisme par son expression dictatoriale, c'est le courant néo-libéral allemand qui va reprendre à son compte le thème de la subsidiarité. Ce courant de pensée rejette, non pas les corps intermédiaires, mais les corps rigidifiés et ossifiés, et assume la liberté individuelle avec tout ce qu'elle suppose aussi de conséquences fâcheuses, qu'il s'agira de canaliser sans pour autant étouffer la liberté à la base. C'est la fin des tentations éthocratiques, l'abandon de l'ordre moral imposé, qui permettra de renouveler la recherche d'une « troisième voie » dans une perspective réaliste et en tentant d'assumer le paradoxe liberté/justice plutôt que de le réduire ou de le solutionner. On peut dire qu'après l'échec du corporatisme l'ordo-libéralisme reprend la réflexion là où F. Le Play l'avait laissée : dans la société vivante, seule la famille demeure un corps obligatoire et naturel. C'est dans cette perspective que le principe va devenir, différemment, la pierre angulaire d'un nouveau projet sociopolitique.

CHAPITRE X

L'idée de bien commun dans la société individualiste

Le solidarisme de H. Pesch, le personnalisme de J. Maritain se nourrissent aux mêmes sources que le corporatisme, dont La Tour du Pin très âgé léguera directement la défense à Maurras et à Massis. Mais entre les deux courants apparaît une fracture éloquente. Les adeptes de la corporation vivent, nous l'avons vu, dans la nostalgie de la société organique et c'est en voulant la réinstaurer qu'ils engendreront des régimes dictatoriaux. Les personnalistes cherchent à adapter la doctrine sociale catholique à la modernité : ce sera au prix d'une transformation de la notion de bien commun. La liberté des finalités va apparaître sur les ruines de l'ancien bien commun. A partir de ce moment, l'idée de subsidiarité va prendre une forme nouvelle, intégrant en totalité la philosophie des droits. Quelles que soient les querelles sur l'orthodoxie qui sévissent entre ces deux courants, il reste que les nouveaux venus contribuent largement à fonder le rôle de l'Etat contemporain. Ils inspirent les formes actuelles de l'Etat subsidiaire, même s'ils ont, selon certains, dénaturé leurs propres sources pour en arriver là.

Individualisme et organisation

Le solidarisme de L. Bourgeois, de Ch. Gide, de H. Pesch, emprunte à la doctrine sociale l'essentiel de ses affirmations, mais remplace la conception architectonique de La Tour du Pin par la nécessité morale. L'individualisme moderne a massifié la société. Libéralisme et socialisme sont les héritiers de cette massification. La société est pourtant ontologiquement organique. Mais,

pour réinstaurer ce lien de communauté, il faut la moraliser et non la contraindre politiquement. Ch. Gide parle de faire pénétrer la morale dans l'économie politique[1]. H. Pesch, qui désire fonder une théorie économique sur la philosophie thomiste, reste économiquement libéral, adepte de la libre concurrence. En appelant de ses vœux une société organisée, il cite la corporation pour exemple, et non comme archétype. La société moderne devra trouver d'autres corps pour remplacer les guildes. Ces corps seront libres, à moins de léser le consommateur au profit du producteur. L'Etat interviendra selon les nécessités du bien commun, d'une manière subsidiaire. La garantie de la confiance sociale est obtenue par la solidarité entre les membres. L'éthique fonde donc les rapports entre les groupes, et entre les individus et les groupes. Le principe de subsidiarité informe la vie sociale tout entière, permettant de désigner dans chaque circonstance quelle est la part qui revient à la liberté individuelle d'une part, et au bien commun d'autre part.

Né lui aussi sur les déboires du libéralisme et du socialisme, le solidarisme apparaît comme une théorie inachevée. Tel quel, il ne pouvait demeurer qu'une théorie morale, loin d'être capable de déboucher sur une solution économico-sociale. Dès qu'il s'agit de préciser le moment des interventions étatiques, H. Pesch oscille entre la non-ingérence fondée sur la confiance que les communautés réprimeront d'elles-mêmes leurs propres abus, et une ingérence qui peut laisser penser à la re-création autoritaire des corps sociaux exsangues. Le solidarisme est un appel à une société vivante, non pas un mode d'emploi pour la construire. Il utilise le principe de subsidiarité comme une norme formelle dont le contenu demeure dans le vague. Il exprime un malaise plus qu'il n'imagine. Et, à ce titre, il hérite, comme le corporatisme, des nostalgies de l'ancienne société.

L'appoint le plus important du solidarisme aux courants qui vont façonner l'Etat subsidiaire moderne est sans doute sa philosophie de la finitude. Chez certains apologistes de la doctrine sociale, et notamment chez un théoricien comme La Tour du Pin, s'exprimait la certitude d'une sorte de société parfaite, même si l'idée de perfection temporelle est bien peu conforme à cette religion. L' « ordre social chrétien » était clos et harmonique, si proche d'une architecture utopique que l'on ne s'étonne guère d'en voir sortir le salazarisme comme dictature. A l'inverse, H. Pesch prévient qu'il ne faut attendre de la société temporelle aucun paradis, ni des structures sociales aucune formule magique. Il nourrit

[1] *La solidarité*, p. 161.

des illusions minces et prévoit partout les effets pervers, ce qui est peut-être le meilleur moyen d'espérer une réforme sociale avec quelques chances de réalisation. Cette philosophie de la finitude s'exprime également dans le néo-libéralisme allemand et le personnalisme français. Libéralisme et socialisme ayant été rejetés au rang des chimères dangereuses, le moment vient où le corporatisme subit le même sort. Mais cette séparation est difficile, parce que le corporatisme était identifié avec la notion thomiste, et essentiellement catholique, du bien commun. Ce sont donc, d'une certaine manière, les fondements qu'il faut remettre en cause.

Avec le personnalisme apparaît d'abord un constat d'acceptation, puis une justification nuancée, de la société individualiste. Il ne s'agit pas de l'individualisme des libéraux classiques, mais d'un individualisme porté par la tradition thomiste, ce qui peut sembler une contradiction détonante et va provoquer d'acerbes critiques. On peut probablement déceler chez Taparelli, au siècle précédent, les prémisses de cette pensée[1]. Son aphorisme concernant la subsidiarité, « autant de liberté que possible, autant d'autorité que nécessaire », présume une autorité secondaire, de second ordre, voire nécessaire par dépit. D'où l'idée qu'il faudrait conférer à la liberté de l'homme individuel la valeur première, à laquelle l'autorité ne ferait que s'ordonner. Chez H. Pesch plus encore, la finalité sociale est la dignité de l'homme, que sert le bien commun. En ce sens, solidarisme et personnalisme se réfèrent aux mêmes fondements. En posant la personne comme pivot central de la société, le personnalisme ne retourne pas à l'individualisme du XIX^e siècle, puisqu'il légitime la dignité de la personne par son rapport à Dieu, et confère à l'individu une dimension transcendante. La dignité entendue en ce sens justifie le respect dû à l'homme et les moyens mis en œuvre pour contribuer à son épanouissement, y compris l'ingérence étatique. Le personnalisme représente un humanisme au sens où la dimension humaine, avec sa liberté, prévaut même sur toutes les certitudes objectives ou dogmatiques du bien. A cet endroit, la pensée sociale catholique et néo-thomiste rencontre la philosophie des droits.

C'est dans ce même esprit, sans dépendance religieuse officielle mais sous l'influence affichée de *Rerum Novarum* et de *Quadragesimo Anno*, que naît le néo-libéralisme allemand d'entre-deux-guerres. W. Röpke, pour ne citer que lui, s'inspire ouvertement du thomisme et de la pensée vaticane dans la théorie économique et sociale de l'*Ordo*. La question du rôle de l'Etat est au centre

[1] *Cf.* A. Utz, *Ethique sociale*, I, p. 217.

des préoccupations de l' « école de Fribourg », qui inspirera largement la politique allemande dès après l'effondrement du nazisme et jusqu'à nos jours. La personne, entité libre de son destin, prévaut sur l'Etat, qui n'a pour fonction que de garantir son développement autant spirituel au sens large que temporel. L'autorité joue donc un rôle subsidiaire par rapport à la liberté. La réalité sociologique moderne, concrétisant la fin des corps intermédiaires et le rejet d'une conception sociale organiciste, laisse apparaître l'Etat comme le presque unique détenteur d'autorité : aussi le principe de subsidiarité s'adapte-t-il principalement à la fonction de l'instance étatique face à l'individu. L'*Ordo* déplore cet individualisme et la massification qui s'ensuit, mais ne réclame pas pour autant un retour à la société-communauté antérieure. Il récuse l'idée corporatiste qui annihile certaines libertés au nom d'un bien commun défini objectivement, et entérine l'individualisme sociologique comme un attribut incontournable de la modernité. Il en appelle cependant à la constitution d'une société plus vivante, nantie de groupes librement constitués et détenteurs d'initiatives, donc aptes à médiatiser les relations entre l'individu et l'Etat. La société organique fait place à l'idée d'une société organisée, dont la nécessité se justifie moins par une vision ontologique que par le désir d'écarter la tentation de l'étatisme. C'est ici que le principe reprend une place essentielle, parce que l'établissement d'une société structurée pose la question de la distribution des compétences. Pourtant, par rapport à *Quadragesimo Anno*, la vision sociale a entièrement changé de visage. Il ne s'agit plus de fonder le devoir de non-ingérence — subsidiarité négative — sur la liberté de l'action comme moyen uniquement, en laissant le choix des finalités à l'instance supérieure ; il ne s'agit pas de fonder le devoir d'ingérence — subsidiarité positive — sur la finalité du bien commun imposée à tous comme vérité *a priori*. Le devoir de non-ingérence concerne désormais la nécessité de respecter la liberté des finalités comme celle des actes et des moyens. Quant au devoir d'ingérence, il a perdu ses justifications anciennes, et s'en cherche d'autres. La construction de Thomas d'Aquin et d'Althusius, qui était encore celle de Pie XI, a volé en éclats.

Problème de justification

La loi de suppléance entendue comme simple principe de non-ingérence est, nous l'avons vu, commune à la pensée chrétienne et à la pensée libérale classique. Par contre, sous son aspect positif, la subsidiarité indique au contraire une sorte de devoir d'ingérence visant à favoriser le développement des sociétés parti-

culières et des individus, dans la mesure où ceux-ci ne sont pas aptes à concrétiser seuls toutes leurs potentialités, ou dans la mesure où ils ont moins de potentialités que leurs besoins propres n'en réclament pour se satisfaire. Cela implique un processus de redistribution, et il est clair que l'instance étatique qui veut se charger d'un tel secours — et tel est bien le sens du mot subsidiaire — doit entraver peu ou prou la liberté de ses citoyens pour aider ceux parmi eux qui sont dans le besoin. Se pose alors la question de la justification de cette contrainte.

Le principe dans son acception négative se comprend de soi et requiert à peine qu'on le justifie. Le désir humain d'autodétermination est si ancré dans la mentalité européenne que la justification ontologique apporte seulement une garantie face aux tentations totalitaires, non une « démonstration », dont personne n'a besoin. Par contre, l'acception positive du principe, que constitue le devoir d'ingérence, fait partie de ces nécessités pressenties, mais qui réclament une justification pour s'exercer valablement. Le caractère paradoxal de cette double nécessité — devoir d'ingérence et devoir de non-ingérence — laisse d'ailleurs bien comprendre cette différence. C'est parce que la liberté s'autolégitime que l'autorité, au contraire, ne s'autolégitime pas. Dans la vision néo-scolastique et germanique de la subsidiarité, la nécessité de l'ingérence était fondée sur la vision d'une société communautaire, ordonnée au bien commun. Le devoir d'ingérence suppose que le secours apporté par les autorités supérieures ou par l'Etat réponde à un devoir de justice et non de charité. L'ingérence en question n'apparaît ni facultative ni discrétionnaire, mais elle *doit* s'exercer, dans la mesure des moyens, tant que le bien-être minimal de tous n'est pas atteint. La justice se définissant comme un dû, faut-il encore légitimer ce dû, ou répondre à la question : en vue de quoi cela m'est-il dû ? La justice commutative et la justice distributive représentent toutes deux des échanges, quoique de nature différente. Tandis que la justice légale de Thomas d'Aquin, la justice sociale de Taparelli supposent un dû sans contrepartie. Le secours est dû à celui qui en a besoin, simplement du fait qu'il est un homme. Et ce dû justifie de priver un autre d'une partie de ses biens — le secours ne saurait se distribuer qu'au détriment du contribuable. Cette affirmation sous-entend l'idée de bien commun primant et dépassant le bien-être particulier.

Le bien commun, dans les textes pontificaux, se définit comme un « ensemble de conditions »[1]. Mais l'énonciation des conditions ne suffit pas. Sinon le bien commun pourrait à la rigueur se résoudre dans la notion d'intérêt public élaboré

[1] *Cf.* plus haut, p. 141-142.

par le libéralisme : conditions générales grâce auxquelles chaque individu peut atteindre son propre bien-être. Le bien commun est un bien de la communauté entière, par lequel passe le développement de chacun. Le bien de chacun et le bien de tous ne sont pas opposés ni en conflit. Pour la doctrine sociale chrétienne, le bien de chacun se définit à l'intérieur de la société. Si l'on parle de conditions, c'est ici pour écarter l'idée de la providence. Ni l'autorité supérieure — dans le cadre de la société organique ou simplement organisée en groupes —, ni l'Etat ne dispensent providentiellement le bien-être ou ses modalités. L'instance suprême n'est pas distributrice de libéralités au sens où l'Empire romain distribue le pain et les jeux. Quand on dit : « La providence y pourvoira », on pense à l'instance supérieure qui intervient comme salvatrice et paternelle. Elle est, dans ce cas, l'Autre de la société, et seule à fournir les éléments du bien commun. A l'inverse, l'autorité ici ne fait que garantir le bien commun, mais n'en porte pas seule la responsabilité et la sauvegarde. La société tout entière s'emploie au bien commun. C'est le principe de subsidiarité qui marque la différence entre l'autorité providentielle, apportant tout à une société faible, et une société travaillant tout entière au bien commun. Dans cette dernière, le bien-être particulier ne se réalise pas en dehors du bien commun, auquel il apporte sa contribution et dont il reçoit en partage. Il va de soi que dans cette optique le bien commun, ou l'épanouissement de tous considérés ensemble et non séparément, a davantage de valeur que le bien particulier d'un seul. Sa valeur tient à ce qu'il est plus parfait, et sa perfection tient de sa communicabilité[1]. Il englobe les biens divers et les conditionne.

Le bien commun dans la société holiste

La pensée thomiste et néo-scolastique ne pose donc pas le bien commun comme une notion éthique, ou du moins elle ne devient éthique puis politique qu'une fois validé son fondement ontologique. Le bien commun n'est pas seulement un idéal à atteindre, issu d'une doctrine extérieure à la réalité sociale et détaillant les modalités d'une société à naître. Il ne s'agit pas par exemple de dire que l'homme étant un loup pour l'homme, il doit apprendre la solidarité et intégrer la nécessité du bien commun dans la recherche de son bien particulier.

[1] Ch. de Koninck, *De la primauté du bien commun*, p. 8.

A l'inverse, le bien commun est un concept de la société naturelle et concrète, issu d'une anthropologie. Il signifie que l'homme, parce que social de nature, désire naturellement le bien de tous, et travaille donc au bien commun non pas dans la société rêvée, mais dans la société concrète. On peut évidemment critiquer cette vision des choses en la taxant d'idéalisme, c'est-à-dire en récusant le caractère pour ainsi dire instinctif de cette solidarité sociale. Il est aisé de faire remarquer que chaque individu court à son propre bien-être, se souciant assez peu de celui des autres, et trouve son bonheur dans la réussite exclusive de sa singularité. Mais si l'on développe jusqu'au bout cette constatation réaliste/pessimiste, on en vient à décrire une société qui ne correspond à aucune réalité, ou alors à des réalités exécrées par la plupart. La société libérale du XIX^e^ siècle, qui consacrait cette certitude de la poursuite exclusive du bien-être individuel, est apparue tellement invivable que le XX^e^ siècle a porté l'ensemble de ses efforts à ranimer la préoccupation du bien commun, engendrant même des dictatures par excès de solidarité contrainte. Faire remarquer que l'homme individuel recherche naturellement le bien commun n'apparaît donc pas si naïf ni si ingénu que cela.

Par contre, la suite du raisonnement prête davantage à caution, quand les néo-scolastiques expliquent cette aptitude au bien commun par l'appartenance de la partie au tout. Il s'agit là d'une résurgence du principe de totalité de Thomas d'Aquin. La société est un tout formé de parties articulées, chacune participant au bien du tout selon ses propres capacités, et requérant du tout les conditions de sa vie. La définition traditionnelle du bien commun ne se conçoit que dans une société organique, entendant l'individu aussi lié à la société que la branche à son arbre ou que la main au corps. Le tout se trouve évidemment valorisé par rapport à la partie, qui se sacrifie à lui pour son propre bien. Il ne faudrait pas voir là l'expression d'une société soit totalitaire — où les individus ont été volontairement transformés en unités semblables et interchangeables —, soit animale — où les individus dans la termitière travaillent au bien-être commun par instinct biologique. Le sacrifice conscient d'un homme à la guerre ne relève pas d'un anéantissement personnel dans un Tout sacralisé, mais vise un bien commun qui contient immédiatement le bien particulier de celui qui se sacrifie : il met sa vie en jeu pour apporter la liberté à ses propres enfants. Par ailleurs, l'individu dans la société organique ne saurait être considéré comme un simple moyen au service du tout, puisque la personne est en soi un tout relié à Dieu selon ses origines et selon sa destination, donc inaliénable. Le bien commun, parmi les conditions du bien-être de la personne, contient aussi sa liberté, au moins dans la mesure où elle ne nuit pas au bien de tous. La personne n'est donc pas niée, mais englobée dans le tout selon l'idée de participation au sens thomiste. Cependant, elle ne tient son auto-

nomie réelle que de son lien à Dieu : dans la société, elle ne saurait jamais être réellement autonome, puisque la société reste organique. L. Dumont a montré que d'une manière analogue, dans une société holiste comme celle de l'Inde, l'individualisme surgit dans l'aventure spirituelle, pendant que le même individu demeure socialement incorporé aux rouages du groupe et des groupes.

C'est ici même que la notion néo-scolastique du bien commun engendre des débats critiques et suscite, par son inadéquation à l'état sociologique des sociétés modernes, l'apparition du personnalisme. Le bien commun entendu en ce sens sous-tend d'évidence une société holiste, récusant l'autonomie de la personne à l'intérieur du tout social. L'homme singulier ne choisit pas le contenu du bien commun ni par conséquent celui de son bien propre. Le bien commun est déterminé par une doctrine extérieure, non pas au sens où elle serait imposée d'en haut ou par contrainte, mais au sens où elle émane d'un consensus interne, largement partagé, mais qui n'a pas été reconnu par chaque individu singulièrement. Les finalités individuelles rejoignent naturellement les finalités sociales, sans écart avéré. Ceci n'est possible que parce que la description du bien commun est considérée comme une vérité objective, et celui qui la contredirait, considéré naturellement comme un idiot ou un hérétique au sens large. Chez Althusius et chez Thomas d'Aquin, la finalisation des actes individuels au bien commun reconnu objectif apparaît naturelle. L'idée moderne de tolérance serait saugrenue là où la vérité unique ne laisse s'infiltrer aucun doute. C'est pourquoi la *Politica* d'Althusius réclame une large autonomie de décision pour les corps sociaux en ce qui concerne les moyens d'agir, mais réprime durement quiconque revendiquerait une autonomie des finalités. Althusius, comme auparavant Thomas d'Aquin, comme auparavant Aristote, valorise la liberté d'action et au contraire stigmatise comme hérétique la liberté des finalités. La sociologie holiste correspond à une idée du bien commun non discutable, mais intégré profondément à l'agir auquel il confère la seule direction possible.

Le bien commun despotique

Cette société caractérisée par la participation de l'individu au tout et son intégration naturelle au tout a laissé place à l'individualisme. Il ne s'agit pas ici de l'individualisme philosophique, mais sociologique. Non de décrire une théorie anthropologique et, plus loin, politique, mais de décrire une situation sociale et psychologique. Si l'individualisme n'était qu'une théorie, la pensée néo-scolas-

tique du bien commun pourrait débattre en face d'elle avec quelques chances de faire triompher son point de vue. Le problème est que l'idée du bien commun issue de la vision de Thomas d'Aquin se trouve en face d'une situation de fait qui la contredit absolument. Or il est difficile de lutter contre une situation, surtout quand, loin d'être circonstancielle ou temporaire, elle apparaît depuis des décennies comme une sorte de seconde nature, quels que soient les inconvénients ou même les perversités que certains lui prêtent.

La différenciation des consciences a brisé l'uniformité des sociétés occidentales. Cette uniformité correspondait avec la garantie d'objectivité de la vérité unique. Cette notion d'objectivité a été détruite au cours du processus que l'on désigne sous le nom protéiforme de modernité. Le droit naturel, qui impliquait une objectivité du bien commun, a subi des transformations qualitatives et, même s'il n'a pas entièrement perdu sa signification ancienne, ne garantit plus un contenu suffisamment précis ni suffisamment vaste pour donner à la société des finalités communes. Ce n'est pas qu'il n'existe plus dans nos sociétés de valeurs universelles, mais elles sont liées à l'opinion et non plus à une doctrine, considérée comme objective, du bien universel. L'anthropocentrisme, anéantissant la vérité objective, anéantit en même temps l'idée immémoriale du bien commun, et rend apparemment caduc le devoir d'ingérence, le privant de sa justification unique.

Dans ces conditions, qu'il est impossible de nier, vouloir conserver le bien commun des néo-scolastiques reviendrait à imposer un bien commun despotique. Despotisme est ici à comprendre au sens étymologique. Si une idée du bonheur commun, donnant naissance à des finalités communes, est apportée par une instance supérieure à un peuple non consentant, étranger à cette idée et à ces finalités, cette instance devra utiliser la contrainte. Le despotisme n'est rien d'autre, depuis l'Antiquité, que le gouvernement de celui-qui-sait, mieux que le peuple lui-même, le bien du peuple : détenteur du bien objectif. Au départ, il s'identifie au maître de maison — *despotès* —, gouvernant des esclaves, des femmes et des enfants, c'est-à-dire des êtres qui ignorent le sens et le contenu de leur propre bien-être. Il les dirige donc légitimement vers un but noble, mais à leur insu. Par extension, le despotisme désigne un gouvernement convaincu de l'immaturité de ses sujets. Il est convaincu de cette immaturité parce que lui-même se décrète supérieur, qualitativement. Car il sait le bien commun, et le peuple ne le sait pas, ou ne peut apprendre. Ici la politique fait partie de la catégorie des sciences, elle est un savoir objectif que l'on apporte au peuple de l'extérieur, avec la même bonne conscience que si l'on apportait un théorème de Pythagore. Ce savoir est donc incritiquable. La connaissance pour ainsi dire scientifique du bien commun justifie que le pouvoir en impose l'application. Le joug du despote éclairé se légitime par la science

— un aveugle ne rejette pas le bras d'un voyant. Le peuple fait confiance, il subit la contrainte parce qu'il pressent que l'on pense pour lui, et dans son intérêt, qu'il ignore lui-même.

Ainsi, seuls certains pouvoirs peuvent parler du bien du peuple comme d'un objet aux contours définis : les pouvoirs despotiques, considérant leurs peuples comme des enfants, et les pouvoirs qui gouvernent un peuple d'apôtres liés entre eux par une conviction commune, considérée par eux comme objective, de la définition de leur bien général. La notion néo-scolastique du bien commun n'est pas une notion despotique si la société se compose d'adeptes convaincus du même idéal et liés entre eux par cette conviction. Mais elle devient nécessairement despotique aussitôt que la société a changé, qu'elle est devenue un conglomérat d'individus courant chacun vers ses finalités singulières, et récusant désormais toute idée objective de la finalité commune. Dès lors, un gouvernement qui voudrait encore ordonner la société à cette fin qu'il serait presque le seul à considérer comme objective, devrait contraindre et probablement opprimer. Il le ferait sans doute de bonne foi, entendant le bien commun défini par lui-même à partir de sa doctrine comme le réel bien-être du peuple, que celui-ci ne reconnaît plus. Et deviendrait semblable à tous les gouvernements despotiques de l'histoire, traitant leurs sujets en personnes puériles, ici les supposant dévoyées par des doctrines malsaines.

L'homme est plus vieux que l'Etat

Il est donc devenu impossible, dans la situation actuelle des sociétés modernes, de revendiquer encore l'idée de bien commun au sens ancien. Le bien commun s'est transformé en une notion discutable, que l'on a peine à décrire, et dont il est difficile de délimiter des contours acceptables par tous. Faire sortir cette notion du flou où elle se cache, et vouloir en préciser objectivement le contenu et le fin, c'est confondre la société civile avec une famille et le gouvernement avec un père. Alors que l'apparition de la société individualiste a créé une différence qualitative entre la famille et la cité, qui dans la société holiste fonctionnaient sur le même mode. Désormais, le gouvernement ne peut plus jouer le rôle de père parce que les personnes revendiquent la liberté de choisir leurs finalités.

On peut se demander, dès lors, si la moindre idée du bien commun est encore possible. Et, en conséquence, au nom de quoi l'on pourrait bien légitimer le devoir d'ingérence.

C'est à cette contradiction que le personnalisme tente de répondre : la justice

sociale — avec le devoir d'ingérence qui en est le moyen — demeure nécessaire afin de concrétiser la dignité ontologique de la personne; mais la justice sociale ne saurait être définie, en société individualiste, que de manière despotique. Ou encore : faute d'une idée claire du bien commun, la société ne peut respecter la personne individuelle; mais le bien commun est une idée confuse et ne s'éclaircit que par contrainte idéologique, ce qui la met en contradiction avec elle-même puisque le respect de l'homme réclame aussi le respect de sa liberté. Le personnalisme se sépare du néo-thomiste en entérinant la société pluraliste et la diversité des fins. Le principe de totalité, qui légitimait la société organique, se trouve définitivement éconduit. Les membres de la société, personnes et groupes, acquièrent un droit propre dont la garantie devient le but unique de l'Etat. Le but de l'instance étatique n'est donc plus de définir puis de concrétiser au mieux le bien commun, mais de le rendre possible par l'accomplissement des finalités individuelles. L'homme n'est plus intégré dans la société comme élément d'un ordre, mais comme volonté individuelle. Dans la conception néo-thomiste, la communauté est ordonnée à la personne en ce qui concerne les moyens d'agir, tandis que la personne est ordonnée à la communauté en ce qui concerne les finalités de l'action. Dans le personnalisme, la communauté est ordonnée à la personne sous les deux aspects. Le principe de subsidiarité se concrétise aussi dans le domaine des fins.

On le voit, c'est apparemment la question de savoir laquelle, de la personne ou de la société, s'ordonne à l'autre, qui constitue le point de rupture entre les deux pensées. La théorie organiciste ne différencie pas l'homme de sa communauté, sinon spirituellement. Le personnalisme oppose l'homme à l'Etat pour faire de l'Etat un moyen et de l'homme une fin. C'est ce que signifient les néo-libéraux allemands quand ils disent que « l'homme est plus vieux que l'Etat ».

Dans ces conditions, on peut se demander ce qui différencie véritablement le personnalisme du libéralisme classique, et c'est à instaurer une identité entre eux que s'attachent les adversaires néo-thomistes du personnalisme, parfois dans des intentions polémiques. Faisant remarquer que dans la société moderne le bien commun n'est pas connaissable et que d'ailleurs sa conceptualisation ne ferait que viser à la contrainte de l'individu, les libéraux admettent seulement une notion minimale de l'intérêt public, justifiant l'ingérence d'Etat. Selon Hayek, par exemple, « la contrainte n'est justifiée qu'en vue de procurer ce cadre dans lequel tous pourront mettre en œuvre leurs capacités et leurs connaissances pour leurs fins particulières »[1]. Le but de l'instance étatique se résume à créer les conditions

[1] *Droit, législation et liberté*, III, p. 167.

dans lesquelles les individus peuvent acquérir leur bien-être — ce qui ne veut pas dire qu'ils y parviennent, mais l'Etat ne s'occupe pas de cela. Le bien commun, sous cette signification réduite, résulte d'une situation, mais ne correspond pas à une finalité. Le bien commun optimal se trouve de fait réalisé quand tous les individus ont été nantis de conditions satisfaisantes pour la course au bien-être. Mais il est difficile d'identifier cette vue avec celle des personnalistes, qui réclament que l'instance étatique pourvoie au respect de la dignité de chacun, donc à la concrétisation de son bien-être défini à l'avance, et non seulement aux conditions de cette concrétisation. Ce que les néo-thomistes organicistes reprochent aux personnalistes, ce n'est pas de rétablir le primat de la dignité humaine face au libéralisme classique, mais de fonder leur théorie sur le primat de la dignité et de la liberté individuelles, au détriment du bien commun objectif. Ce qui leur apparaît comme un nouvel individualisme aussi pernicieux que le premier, un orgueil de la créature, « regard nocturne, aversion de Dieu »[1]. Ils reprochent aux personnalistes d'avoir utilisé mal à propos certains passages de Thomas d'Aquin qui laissaient croire à la primauté de l'homme sur la société : « L'homme n'est pas ordonné à la société politique selon tout lui-même et tout ce qui est sien. »[2] Thomas d'Aquin a voulu signifier ici que l'homme en tant que membre de sa famille, en tant qu'ami de Dieu, n'est pas ordonné à la société politique. Mais comme citoyen, son bien singulier s'ordonne au bien commun de la société politique. Ce serait donc une mauvaise exégèse que celle qui consisterait à chercher les racines du personnalisme chez Thomas d'Aquin dans ce domaine de la relation personne/société. Pour Ch. de Koninck, l'erreur du personnalisme consiste à répéter le péché des anges, qui ont « préféré la dignité de leur propre personne à la dignité qui leur serait venue de la subordination à un bien supérieur mais commun dans sa supériorité même »[3]. La vision anthropocentrique fait apparaître le bien commun comme un bien étranger, qui dès lors devient despotique puisqu'il ne rencontre jamais totalement le bien particulier. Tandis que dans la conception organiciste le bien commun demeure pour ainsi dire en osmose avec le bien particulier, et l'un et l'autre ne peuvent se contraindre puisqu'ils poursuivent le même but.

Cette conception, qui défend la société-communauté décrite par Thomas d'Aquin, apparaît comme une nostalgie de la société holiste, que l'on peut trouver chez d'autres auteurs comme J. de Monléon ou M. de Corte. Ce débat

[1] Ch. de Koninck, *De la primauté du bien commun contre les personnalistes*, p. 41.
[2] *Somme théologique*, Ia, IIae, qu. 21, art. 4.
[3] *Ibid.*, p. 3.

qui oppose les néo-thomistes et le personnalisme pose question aux ordo-libéraux allemands et les oblige à chercher un point de convergence entre les deux points de vue, afin de fonder une justification moderne du devoir d'ingérence et de la subsidiarité positive.

Recherche de tierce voie

Dans la société individualiste, le secours subsidiaire est-il encore susceptible de validation ? Ou encore, devra-t-on choisir irrémédiablement entre la conception organiciste et l'individualisme privé de finalités communes ? Les tentatives de rapprochement sont nombreuses, et témoignent de la transformation complète des idées de l'Eglise dans le courant de ce siècle. Pour W. Bertrams par exemple[1], la doctrine de l'Eglise a conservé l'idée de bien commun tout en se séparant du principe de totalité. L'organicisme ancien et le solidarisme moderne conservent ensemble cette idée d'un bien de la communauté, auquel l'individu accepte de se sacrifier éventuellement. La différence est dans le fondement de ce bien-être commun, qui n'est plus donné de l'extérieur, mais issu de l'acceptation préalable. Bertrams fait remarquer que, si l'on accuse le solidarisme d'individualisme, l'on peut aussi, par un glissement excessif de la raison, accuser le principe de totalité de totalitarisme. Il faut par ailleurs rappeler que le personnalisme, en tout cas dans son acception chrétienne, ne relègue pas le bien commun à un rang secondaire, même s'il pense d'une certaine façon la société seconde par rapport à l'homme. Il pose la nécessité de l'épanouissement de l'individu dans le cadre du bien commun. On pourrait croire ici qu'il y a jeu de mots ou casuistique douteuse. Ce n'est pas le cas. Le personnalisme ne se détache pas de l'organicisme parce qu'il pose la dignité fondamentale de l'homme, ce que Thomas d'Aquin avait déjà fait. Mais parce qu'il englobe la liberté des fins dans cette dignité, ce que Thomas d'Aquin n'avait pas fait, et ce que rejettent également les néo-thomistes partisans de l'organicisme. La primauté de l'homme, substance et personne par sa relation à Dieu, existait déjà chez Thomas d'Aquin, mais l'homme social était englobé dans le tout en ce qui concerne ses finalités. On ne voit pas pourquoi la personne libre de son destin ne pourrait servir en même temps le bien commun. Simplement, le bien commun n'englobant plus naturellement les biens particuliers, il faudra lui trouver d'autres justifications d'existence. Utz aperçoit chez Léon XIII l'appa-

[1] Notamment, dans « Vom Sinn des Subsidiaritätsgesetzes ».

rition de la jonction entre les deux pensées[1]. L'auteur de *Rerum Novarum* a, sans désavouer la tradition, cherché un fondement moderne au bien commun. Il lui fallait, dans un siècle d'individualisme, justifier le devoir d'ingérence autrement que par le principe de totalité. L'atmosphère de son temps l'a probablement aidé dans cette tâche : le désaveu de la société organique n'empêchait pas à ce moment un appel puissant à la solidarité de justice, ce qui signifie que l'idée de bien commun réapparaissait au sein d'une société individualiste. Le pontife ne cherchait donc pas des fondements artificiels ou inventés pour légitimer un concept — le bien commun — dont il ne pouvait plus invoquer le fondement traditionnel — le principe de totalité. Mais il découvrait déjà, à l'occasion du bouleversement philosophique et social, que l'idée de bien commun peut trouver ses assises ailleurs que dans la vision organiciste.

Le principe de totalité va donc apparaître comme un principe circonstanciel, voué à décrire la société d'une époque et non la société en général. Cette partie de la pensée thomiste — l'idée de la société organique — va être détachée de sa doctrine et rendue aléatoire, voulue par le temps historique, corrélative à un contexte. L'individualisme philosophique du libéralisme sera rejeté parce qu'il évince l'idée de bien commun et fait de l'homme un atome prêt pour la massification — l'homme reste naturellement social. Mais l'individualisme sociologique sera reconnu comme une donnée incontournable de la modernité autour de laquelle il faudra reconstruire l'idée de bien commun. C'est dans cette problématique que se situent la pensée vaticane du XX^e siècle, le solidarisme, l'ordo-libéralisme allemand, le personnalisme chrétien et une partie de la pensée allemande néo-libérale contemporaine.

Il s'agit donc de définir la société humaine entre ces deux pôles que sont la société-communauté de l'organisme et la société-association d'intérêts de la théorie du contrat social.

Dans la société-communauté, les subjectivités ne concourent pas à fonder les valeurs communes. L'individu se déploie dans la collectivité, dont les buts lui restent extérieurs. La participation de l'individu à la communauté est naturelle. Si elle devenait artificielle, on se trouverait alors soit devant une communauté choisie fondée sur l'amour ou l'amitié, soit devant une communauté de contrainte. Mais la communauté fondée sur l'amour ne peut s'identifier à aucune société civile : on ne peut parier valablement que tous les membres d'une société civile, qui sont nés dans cette société par le hasard et non par la volonté, accepteront

[1] *Cf.* « Die Geistesgeschichtlichen Grundlagen des Subsidiaritätsprinzips ».

par amour réciproque de se sacrifier à un bien commun extérieur. On peut le laisser croire, et ainsi tomber dans le totalitarisme. La communauté des valeurs communes n'est donc pas une société civile, mais une petite association fondée sur l'affection et sur le libre choix, à l'intérieur de la grande société. Elle ne peut s'identifier à la grande société que dans le monde holiste, et encore en admettant qu'aucune conscience singulière allant à l'encontre des finalités communes ne se soit encore levée. Car, dès que la société holiste commence à devoir maltraiter les consciences singulières pour respecter la communauté des fins, l'utilisation de la contrainte lui prête des traits déjà totalitaires, comme on le voit dans la *Politica* d'Althusius. La société-communauté repose sur l'identité des consciences, et sur l'idée que la différence est hors les normes, apparentée à la folie. Elle peut fonctionner ainsi tant que ces différences restent limitées. A cette condition, elle érige un bien commun fondé sur les valeurs de la conscience commune, lequel justifie le sacrifice des individus implicitement consentants. Par opposition, la simple association d'intérêts représente la société de l'individualisme philosophique. Elle est formée d'individus en principe autosuffisants, mais reliés entre eux par contrats d'intérêts mutuels. Elle ne se connaît pas de valeurs communes, puisque les individus qui la composent courent chacun à leur propre but, et ne considèrent l'association que comme un moyen leur permettant de conquérir moins difficilement leur propre bien-être. La notion de bien commun n'existe donc pas dans cette association, sauf à la définir comme la somme des bien-êtres individuels, résultée des efforts individuels et des contrats réciproques. Mais le bien commun n'y existe pas comme finalité ni comme vision d'un bien-être général et subsumant les particularités.

Le souci des courants de pensée dont il est question ici est de faire apparaître une troisième image sociale qui ne soit pas un compromis bancal entre les deux autres[1], mais un modèle adapté à l'homme tel qu'il est, utilisable comme norme dans la mesure où la description de l'homme individuel et social permet de dégager une notion de droit naturel, et fidèle à la réalité moderne. La disparition de la société holiste oblige à rejeter la communauté organique à moins de l'entendre dans la contrainte. Mais la certitude que l'homme est un être social oblige aussi à évincer l'idée qu'il n'agit et ne s'associe que par intérêt individuel.

[1] *Cf.* par exemple A. Utz. « Die Subsidiarität als Aufbauprinzip der drei Ordnungen : Wirtschaft, Gesellschaft und Staat »; ou H. Hengstenberg, « Philosophische Begründung des Subsidiaritätsprinzips ».

Source de l'idée de bien commun

Dire que l'homme est un être social signifie qu'il se développe à travers la relation à d'autres, mais cette relation ne concerne pas seulement le lien d'amitié présent dans les communautés, ni seulement le lien d'intérêt où se concrétise la justice commutative, présent dans la société du contrat social. Cette relation n'est ni purement marchande ni purement éthique. Elle correspond à un passage obligé de développement personnel sur tous les plans. Aucune personnalité ne s'érige ni simplement n'existe que par osmose, tantôt naturelle et tantôt volontaire, avec la société. Les échanges s'expriment diversement, mais toujours ils s'avèrent nécessaires. Ils sont affectifs, culturels, marchands, spirituels.

L'idée maîtresse de cette définition de la société tient dans cette affirmation : il est aussi important, pour déployer une personnalité, de donner que de recevoir ou d'échanger. L'individu a besoin d'une société vivante — c'est-à-dire structurée, et dotée d'un minimum de bien-être — pour vivre lui-même. Non pas au sens où elle représente pour lui un moyen, mais au sens où il ressent le besoin de lui apporter ses propres talents pour exister pleinement. La question n'est donc pas de savoir s'il faut préférer, comme disait Valère Maxime, « être pauvre dans un empire riche plutôt que riche dans un empire pauvre » : si la société prime sur l'individu ou le contraire. L'individu, quelle que soit par ailleurs la liberté qu'on lui prête ou qu'on lui reconnaît, et quel que soit son égoïsme évident, réclame d'être heureux dans une société heureuse. Et si aucune théorie ne saurait l'obliger à aimer tous ses semblables comme un père ou comme un fils, aucune théorie ne l'incitera non plus à les tenir pour indifférents, car il se préoccupe naturellement de la société qui l'entoure, avec plus ou moins d'ardeur selon la proximité. Il a un sens du bien commun qui varie selon les cas et les circonstances, mais qu'il serait à la fois cynique et illusoire de biffer, au même titre qu'il est illusoire de le considérer comme un être doué par nature de totale abnégation. L'idée du bien-être commun est naturelle à l'individu social, et il suffit pour le démontrer d'observer l'évolution des esprits à la fin du siècle dernier. Une société fondée sur les relations d'intérêts n'a pas su durer davantage que quelques décennies. Si le libéralisme classique a donné naissance aux idées les plus extrêmes concernant le partage des biens et l'anéantissement de l'individu dans la communauté, c'est bien parce que la société engendrée par cette théorie apparaissait tout simplement invivable. L'impossibilité radicale de supporter longtemps un tel état social s'exprime clairement lorsque les libéraux eux-mêmes réintroduisent, mais sans le justifier, le secours d'Etat qui contredit le reste de leur thèse. Ils obéissent là à l'appel d'un

consensus, qui réclame un minimum de protection fondé en justice pour les membres du groupe social dès lors que celui-ci est organisé. On peut naturellement mettre en cause une telle protection, et arguer à bon droit qu'elle engendre des effets pervers non négligeables. Mais peut-être vaut-il mieux tenter de limiter les effets pervers plutôt que de vouloir supprimer cette protection, qui est reconnue par la plupart comme une nécessité évidente. Le bonheur individuel passe non seulement par l'acquisition du bien-être individuel, mais aussi par la certitude d'un certain bien-être commun. L' « animal social » recherche la société des autres non seulement pour en tirer un profit individuel, mais aussi parce qu'il ne se contente pas de ses finalités singulières. Et l'intérêt public, qui définit l'ensemble des conditions mises en commun pour permettre à chacun la poursuite de sa propre réussite, ne suffit pas. Plus loin, l'idée de bien commun suppose une finalité positive commune. Celle-ci ne peut se justifier par la raison : elle existe parce que les sociétés la recherchent. Elle est valide parce qu'elle apparaît évidente à la plupart. Il est possible, naturellement, de traduire cet appel à une finalité commune en reliquat de mentalité primitive ou « tribale »[1]. Il faudrait alors, au nom d'une idée abstraite de l'histoire et du progrès, enrayer par la contrainte un instinct social puissant.

L'idée de bien commun, qui fonde le devoir d'ingérence, apparaît dans la réalité avant d'être posée par une éthique. Elle est une exigence naturelle. Elle écarte donc d'emblée la vision de l'individualisme propre au libéralisme classique, comme artificielle. L'homme est politique et social, ou encore il ne poursuit pas seulement des fins propres : ses finalités propres passent bien souvent par des finalités communes, et il lui arrive de poursuivre des finalités communes pour elles-mêmes. Il faut en déduire, comme le souligne J. Van der Ven[2], que la solidarité n'est pas seulement morale, mais ontologique. Fonder l'idée de bien commun, et la solidarité qui en découle, exclusivement sur une éthique, reviendrait à chercher un dogme ou une vision du monde qu'il faudrait imposer à tous les individus. Ce qui est devenu impossible, puisque la diversité des fins empêche de reconnaître des valeurs universelles déjà données. Mais si l'idée de bien commun est ontologique, elle émane — en tant que telle, et sans préjuger de son contenu — des individus eux-mêmes quelle que soit leur diversité, et se reconnaît aussi bien en société individualiste.

[1] F. Hayek, *op. cit.*, p. 76.
[2] Dans « Trois aspects du principe de subsidiarité ».

Consensus

Ceci ne résout pourtant pas la question. Il s'agit de savoir quel contenu donner au bien commun, si aucune valeur objective ne se détache de la société individualiste, sinon l'idée, à la vérité bien confuse, que le bonheur de chacun passe aussi par le bonheur de tous.

Dans une société qui ne reconnaît pas de valeur objective — à laquelle chacun devrait se subordonner sous peine d'apparaître soit comme un hérétique, soit comme un faible d'esprit, selon que cette valeur serait religieuse ou idéologique au sens de l'idéologie totalitaire —, apparaissent tout de même un certain nombre de valeurs communes, auxquelles l'ensemble des individus — mais non la totalité — adhèrent naturellement et par libre choix. La société individualiste n'en est pas pour autant incapable de déterminer le contenu du bien commun dont elle ressent la nécessité. Mais ce contenu se définit par consensus et non par une détermination extérieure. Il faudra tirer les valeurs communes de l'opinion des membres de la société. Cette solution peut sembler dangereuse, et s'attire un reproche en vérité justifié : c'est illusion de croire que l'opinion est toujours droite. Elle peut courir à son propre malheur. L'Europe n'a pas oublié comment les Allemands ont plébiscité Hitler à ses débuts. On peut répondre que tout d'abord il ne s'agit pas d'opinion majoritaire, mais d'opinion générale, car un gouvernement même élu démocratiquement ne peut jamais imposer une mesure importante concernant le bien commun sans être crédité d'un accord massif, et pas seulement de l'accord de ses propres électeurs. Par ailleurs, si l'opinion peut se tromper, c'est par rapport à des valeurs qu'elle ne reconnaît pas quand elle se trompe, mais qui seront reconnues par la postérité. Dire que l'opinion se trompe, c'est juger l'opinion d'une époque par rapport aux valeurs reconnues par une autre époque. Avant 1933, l'opinion dominante dans les pays européens était favorable à l'eugénisme, et l'antisémitisme avait droit de cité au même titre que n'importe quelle opinion. Des sociétés chrétiennes par le passé ont été xénophobes ou ont défendu la guerre sainte à la manière d'un dogme, ce qui nous paraît absurde aujourd'hui. Bien des valeurs reconnues objectivement dans une société-communauté peuvent apparaître plus tard comme des anti-valeurs. Il n'y a pas que l'opinion qui soit inconstante, les valeurs « objectives » le sont aussi, en tout cas dans leur concrétisation, qui nous intéresse ici. Il serait donc assez contradictoire de condamner pour relativisme une recherche du bien commun par consensus, en arguant du modèle de la société-communauté.

En tout cas, la détermination du contenu du bien commun par un consensus

demeure l'unique possibilité à notre disposition, dans l'état de diversité où nous nous trouvons. Nous n'avons pas d'autre choix, sauf à revenir à la contrainte religieuse ou idéologique. Cela n'interdit pas à certains de croire qu'il existe une notion objective du bien commun, mais ils devront persuader de leur idée sans plus pouvoir l'imposer. Ils mèneront un combat d'arguments pour convaincre de la justesse du contenu qu'ils confèrent au bien commun, ce qui est peut-être plus difficile, mais finalement plus légitime, car ils devront sans cesse justifier intérieurement leur propre thèse pour pouvoir la justifier aux yeux des autres, et risqueront beaucoup moins qu'autrefois de tomber dans les errements de la pensée coutumière et aveugle. L'une des conséquences de l'individualisme est que l'on ne peut plus imposer sous prétexte que cela est écrit, ou interdire en arguant que cela ne se fait pas. Il faut en permanence justifier, et l'on peut espérer raisonnablement que cette nécessité d'argumentation oblige à retrouver les fondements du droit naturel puisque, si jamais ce droit existe, c'est le seul qui puisse être reconnu par des individus désormais libres de toute injonction d'en haut.

L'observation de nos sociétés amène à penser que les valeurs tirées d'un tel consensus ne sont pas capricieuses ni aléatoires, comme pourrait le croire un nostalgique de la société-communauté. Des traits significatifs se dessinent à partir desquels on peut tracer l'image du bien commun reconnu, dont la concrétisation justifie le devoir d'ingérence. Un consensus existe, par exemple, pour réprimer l'usage de la drogue ou pour verser une allocation aux chômeurs ou aux mal-lotis de la société d'abondance, à ce point qu'en 1988 l'institution du RMI a fait l'objet des campagnes électorales de tous les candidats, alors qu'il s'agit naturellement d'une mesure propre à augmenter la fiscalité. Le contenu du bien commun réclamé par le consensus n'est ni neutre ni circonstanciel. Il concrétise aujourd'hui l'idée de dignité telle qu'elle apparaît à la fois dans le christianisme et dans la philosophie des droits. Les débats d'idées concernant la société — par exemple sur l'euthanasie ou sur la laïcité — n'opposent pas partisans et détracteurs de la dignité égale et inaliénable, mais expriment les contradictions qui apparaissent quand il s'agit de traduire cette valeur dans les actes sociaux. L'homme contemporain, malgré ses prétentions à recréer sa propre morale, emprunte sa conception éthique à sa tradition civilisatrice. Les valeurs communes, souvent non-dites et parfois même impensées, surgissent dans sa notion de la solidarité, du respect des faibles, ou de l'égalité ontologique entre les humains quels qu'ils soient... Ce sont ces valeurs communes qui justifient le devoir d'ingérence, et interdisent à l'Etat de demeurer neutre, même devant une société individualiste, parce que la société individualiste elle-même défend des convictions qui dépassent l'intérêt bien compris de l'individu.

La nécessité d'un consensus social pour définir le contenu du bien commun

et donc justifier le devoir d'ingérence résulte ainsi d'un constat sociologique et non d'une idée de la raison. Quels que soient les jugements que l'on peut porter sur cet état de fait, la société civile ne ressemble absolument plus à une famille, et ne se reconnaît plus aucun bien commun objectif. Il faut donc tirer ce bien de l'adhésion des individus. On aurait tort de reprocher à cette conclusion d'introduire une sorte de subjectivisme dans la définition du bien commun. Car, si nous devons abandonner le bien commun « objectif » dès que la grande majorité des acteurs sociaux ne le reconnaissent plus comme tel, cela signifie que le bien commun ancien ne tenait sa légitimité, déjà, que de l'accord social. Simplement, il s'agissait alors d'un consensus pour ainsi dire intériorisé, d'une certitude générale dont on ne débattait pas. Tandis que le consensus actuel surgit d'opinions diverses, ce qui le rend suspect de relativité. Le contenu du bien commun n'en est pas devenu davantage relatif, mais il est plus évolutif, parce qu'il intègre beaucoup plus rapidement qu'autrefois les transformations des mentalités.

C'est sur le bien commun ainsi justifié et défini que se fonde le devoir d'ingérence, aspect positif du principe de subsidiarité. Il n'y a donc pas de raison pour abandonner cet aspect du principe sous prétexte que l'idée de bien commun a subi des transformations au moins quant à ses sources. Par ailleurs, l'aspect négatif du principe se transforme lui aussi avec la légitimation de la liberté de conscience et de la liberté d'opinion. Le devoir de non-ingérence va s'appliquer dorénavant non seulement aux actes libres et qui se suffisent à eux-mêmes, mais également aux pensées libres. La subsidiarité va concerner les finalités de l'action et pas seulement l'action comme telle : ce qui engendre une révision totale des rapports entre la société et l'Etat. L'Etat n'intervient que dans le domaine strictement nécessaire, mais une ingérence sous forme d'aide financière ne signifie pas une ingérence dans les finalités. Les groupes sociaux et les individus demeurent détenteurs de finalités. Pourtant, il faut que ces buts propres ne contredisent pas le bien commun reconnu. En Allemagne, le problème a été posé dans les dernières décennies à propos des mouvements de jeunesse subventionnés par l'Etat : l'Etat finance-t-il sous condition de tel projet pédagogique correspondant au bien commun, ou au contraire finance-t-il sans condition, laissant le projet pédagogique au soin de l'association[1] ?

Le principe de subsidiarité s'adapte donc à une autonomie de plus en plus grande des individus et des groupes. Cette autonomie, notamment en ce qui concerne les desseins, fait désormais partie du contenu du bien commun, qui mesure l'ingérence subsidiaire. On ne peut pas dire que le principe, qui s'est développé et a toujours été justifié dans le cadre de la philosophie sociale des néo-

[1] A. Utz, *Formen und Grenzen*, p. 31-32, 66.

scolastiques, devrait cesser d'exister en même temps que cette philosophie sociale se trouve sans applicabilité parce qu'en désaccord complet avec la situation sociologique. J. Isensee[1] affirme au contraire que non seulement le principe est neutre en ce qu'il s'applique partout où se pose le problème de la distribution des compétences, c'est-à-dire partout sauf dans la société totalitaire où aucune compétence ni dignité n'est attribuée à l'individu. Mais il trouvera naturellement un plus large domaine d'application là où les compétences des individus sont plus larges. Ce qui est le cas dans la société moderne-pluraliste, où la croissante indépendance de pensée des individus pose d'autant plus de problèmes qu'elle n'a pas pour autant contribué à supprimer la conviction de la nécessité du devoir d'ingérence. Au contraire, il semble que l'individu demande de plus en plus à l'instance étatique en termes de protection et de sécurité, lors même qu'il revendique une autonomie d'actes et de pensée de plus en plus large. Le choc de ces deux exigences contradictoires rend d'autant nécessaire une norme organisatrice permettant de mieux attribuer les compétences au cas par cas. C'est dans cette optique que la subsidiarité devient, dans l'Allemagne contemporaine, une idée centrale.

[1] *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, p. 32 et ss.

CHAPITRE XI

Problèmes contemporains de l'Etat subsidiaire

Le terme de subsidiarité fait tellement partie, en Allemagne, du langage politico-social habituel, qu'il apparaît à certains auteurs comme une mode — au sens péjoratif —, et qu'il doit, avant d'être défini précisément, être débarrassé des connotations du laisser-aller, de l'habitude ou du sentiment.

Si le principe a connu un tel succès en Allemagne, c'est qu'il a été, après la seconde guerre mondiale, le pivot central autour duquel les divers courants adversaires parvenaient à un consensus. Il réunissait dans un accord général non seulement les libéraux et les socialistes, mais ceux que l'on pouvait appeler les paléo-corporatistes[1]. Il n'est donc pas surprenant que cette idée ait pu fasciner une génération de juristes et de penseurs de la politique, à une époque où l'Allemagne avait le plus grand besoin d'une théorie à la fois modérée et consensuelle. Pourtant, le principe a été si souvent cité qu'il est devenu une sorte de vocable magique destiné à résoudre l'ensemble des problèmes. Jusqu'à l'Allemagne des années cinquante, il n'a été appliqué nommément et systématiquement que dans les régimes corporatistes, par exemple par Salazar et par Dollfuss. Ces applications, nous l'avons vu, n'étaient rien d'autre que des dénaturations, mais, faute d'exemples, il était difficile de préciser ce que pouvait être, dans la société moderne, une application correcte et conforme à l'idée.

La question de la validité

En Allemagne, depuis plusieurs décennies, l'accord est presque général quand il s'agit de poser la validité du principe. L'idée de réconcilier la liberté de

[1] J. Isensee, *op. cit.*, p. 9.

chacun et la dignité de tous, le devoir de non-ingérence et le devoir d'ingérence, apparaît séduisante, sauf à un totalitaire patenté. Mais la concrétisation du principe est difficile. C'est pourquoi certains auteurs le jugent trop vague, et réclament des précisions établies éventuellement dans un cadre juridique. Mais d'autres pensent que trop de précision détruirait le principe lui-même, lequel ne vaut que parce qu'il est adaptable aux circonstances et parce que sa nature est de s'y adapter. En effet, en réclamant qu'il soit laissé autant de liberté que possible, le principe réclame l'imprécision comme condition même de son exercice et comme justification de sa valeur. C'est parce que l'autorité peut se régler, selon les situations, sur l'étiage de la liberté déployée, qu'elle joue un rôle subsidiaire. Commencer à délimiter cet étiage serait absurde, puisque la capacité de liberté varie sans cesse. Ou alors ce serait fonder la justification de l'intervention autoritaire sur un autre critère que la limite de la liberté, et l'on se trouverait en dehors de l'idée initiale.

Par ailleurs, des critiques sont formulées dans les années cinquante en Allemagne, contre une vision trop générale du principe, cette fois sur le plan de la compréhension de la société et non plus de la nécessité d'application. Suffit-il de poser l'adage selon lequel « la société est faite pour l'homme, non l'homme pour la société », pour laisser comprendre le bien-fondé de l'aide subsidiaire[1] ? Il semble qu'après la dramatique expérience totalitaire que l'Allemagne a connue, l'urgence à légitimer le primat de la personne sur l'Etat fait perdre de vue bien des nuances. Certains pensent qu'il suffit de réaffirmer avec force que « l'homme est plus vieux que l'Etat » pour préparer la voie d'une politique économique et sociale conforme aux attentes. Or ce n'est pas le cas. Le désir pressant de se débarrasser de toute sacralisation étatique est fondé, juste et compréhensible. Mais cette affirmation négative ne suffit pas à faire une politique. Et si l'on devait utiliser le principe de subsidiarité seulement à cette fin, on en dévierait le sens, en rétablissant à l'insu de tous sa signification libérale classique telle qu'elle se développait au XIX^e siècle. Les personnalistes allemands vont au contraire utiliser le principe pour souligner l'importance du bien commun, même s'ils ne tiennent pas à l'entendre au sens strictement thomiste de bien commun objectif, et réorganisent cette notion autour de la société individualiste moderne. Ils réaffirment la conno-

[1] L'ouvrage de E. Link, *Das Subsidiaritätsprinzip*, dissertation universitaire datant de 1948 et publiée en 1955, fait l'objet d'une critique très vive de A. Utz dans l'article : « Der Mythos des Subsidiaritätsprinzip ». A. Utz accuse E. Link de poser une formule creuse, un slogan plutôt qu'un concept fondé et explicite. W. Bertrams, dans Das Subsidiaritätsprinzip : ein Mythos ?, *Stimmer der Zeit*, paru en 1955-1956, revient sur ce débat en tentant de réconcilier les points de vue. En 1957, J. David dans l'article : « Streit um das Subsidiaritätsprinzip » donne raison sur le fond à A. Utz tout en explicitant historiquement les raisons de la perte de sens du principe. La même année, W. Bertrams revient à propos de cette querelle sur le débat entre le solidarisme et les partisans du principe de totalité dans « Vom Sinn des Subsidiaritätsprinzip ».

tation positive du principe : l'homme prime sur la société seulement en tant qu'il poursuit aussi le bien commun, sans lequel ses finalités individuelles ne vaudraient que pour elles-mêmes, contre la société. Le principe fonde aussi la nécessité du devoir d'ingérence, et il ne s'agit pas, pour avoir écarté l'Etat totalitaire, de rappeler le libéralisme précédent, surtout en s'appuyant sur un concept qui n'a pas été forgé dans ce but.

Ce débat conditionné par les circonstances mais portant sur le fond permet de conclure à l'impossibilité de déduire du principe que l'autorité — étatique ou non, mais dans la société moderne, plus généralement étatique — serait *seconde* par rapport à l'homme. La subsidiarité dans son acception entière, c'est-à-dire après les développements qu'en a donnés la doctrine des papes, n'induit pas la secondarité de la société par rapport à l'homme, mais la secondarité de l'*action* de la société, ou de l'Etat, par rapport à l'individu. L'instance étatique est garante du bien commun sans lequel aucun individu ne saurait atteindre convenablement son propre bien-être. L'autorité n'est donc pas secondaire au sens où elle servirait de roue de secours, au sens où l'on pourrait éventuellement s'en passer. Par contre, son action est subsidiaire et secondaire, parce que l'accomplissement du bien commun peut passer par l'individu et par les groupes sociaux dans un certain nombre de cas que la situation détermine. Le courant de pensée allemand défenseur du principe contribue à renforcer son sens autant positif que négatif, et l'utilise pour poser les fondements d'une politique économique et sociale dans laquelle l'exigence de la concrétisation du bien commun n'induise pas l'Etat-providence. Pour cela, il lui faut repréciser le principe et analyser ses implications dans la société moderne.

Il est d'abord un principe d'ordre, ou d'organisation, principe formel, ce qui implique avant lui un soubassement structurel. Cependant l'idée de subsidiarité ne s'adapte pas à n'importe quelle structure. Il ne saurait valoir que pour une société capable d'agir, organisée en groupes dynamiques. Ceci, parce qu'il énonce un mode d'attribution des compétences respectives : faut-il encore que ces compétences existent. Il présuppose donc non pas une société éclatée — où chacun n'a compétence que pour son bien propre, sans intervention de l'autorité —, ni une société militarisée — où chacun se voit confier une tâche précise dans un but collectif, de par la loi positive —, mais une société dans laquelle les compétences pour ainsi dire se chevauchent. Cela implique, d'une part, que le bien-être de chaque individu soit suffisamment important pour qu'une instance extérieure l'assiste légitimement s'il ne peut y parvenir seul; d'autre part, que chaque individu puisse légitimement agir en vue du bien de tous, et ne doive pas utiliser exclusivement son énergie au service de son propre épanouissement. Cette société,

dans laquelle aucun rôle n'est strictement délimité, réclame un principe visant à éclairer le mode de répartition des compétences. Mais le principe de subsidiarité ne peut aucunement donner une recette pour organiser ce type de société là où elle n'existe pas ou n'existe plus. Dans ce cas, il devient purement normatif, ou plutôt ce sont ses fondements qui deviennent des normes et réclament comme tels la constitution d'une nouvelle société. Réclamer la concrétisation du principe dans une société totalitaire n'aurait pas de sens, puisque les acteurs sociaux y ont été tellement privés de leurs capacités d'agir que l'on ne saurait plus vraiment qui doit être subsidiaire par rapport à quoi. Parler de subsidiarité au sens plein, et non seulement au sens négatif, dans la société du libéralisme classique ne servirait de rien non plus, puisque la disparition des groupes intermédiaires et la très grande incapacité de la plupart des individus pris isolément fausseraient à la fois la non-ingérence et l'ingérence. Dans ces deux cas extrêmes, il faudrait, avant d'énoncer la nécessité de la subsidiarité, plaider pour la nécessité de ses fondements. Dans les cas, beaucoup plus fréquents que ces deux cas extrêmes, où la société ne respecte pas suffisamment la liberté et la dignité considérées comme valeurs fondamentales, le principe peut jouer un rôle normatif en incitant à l'attribution de compétences qui prendraient en compte ces deux valeurs — c'est par exemple le rôle qu'il joue dans la doctrine de l'Eglise au début du XX^e siècle. D'une manière générale, il est toujours normatif au sens où la perfection n'est jamais nulle part pleinement réalisée, et au sens où les actions à entreprendre dans une société posent toujours et au cas par cas le problème de la réalisation la meilleure par rapport à des valeurs à défendre. Le principe rappelle ces valeurs qui forment son soubassement, mais surtout formule un type d'organisation des compétences apte à concrétiser ces valeurs le mieux possible.

Principe de structure sociale, norme ou principe de droit, norme d'organisation, principe de mesure des buts politiques, principe d'ordre ou de compétence : le principe de subsidiarité a reçu en Allemagne depuis ces dernières décennies un grand nombre de définitions formelles qui témoignent à la fois de l'embarras des analystes et de la richesse de ses déterminations[1]. Très généralement, le principe est considéré comme une loi d'attribution des compétences, fondée sur le droit naturel.

[1] H. Kalkbrenner, dans « Die rechtliche Verbindlichkeit des Subsidiaritätsprinzip », p. 518, a dressé un catalogue impressionnant, et certainement non encore exhaustif, de ces diverses dénominations.

Droit naturel et modernité

Comme loi d'attribution des compétences, il suppose qu'il n'y ait pas de solution de continuité entre les actions de la société et celles de l'Etat, comme c'est le cas dans la tradition libérale et par exemple dans la tradition politique américaine. On ne saurait parler de ces deux instances séparées, la société courant exclusivement à ses intérêts particuliers, l'Etat demeurant le dépositaire exclusif de l'intérêt public. Ce dualisme ne s'exprime pas seulement dans le libéralisme classique, mais aussi, quoique avec des conséquences différentes, dans le socialisme, qui juge la société civile incapable de travailler avec succès à l'intérêt public — l'Etat seul est fiable à cet égard, les particuliers sont toujours suspectés de travailler même souterrainement à leurs intérêts privés : le socialisme, par exemple, soupçonnera toujours l'école privée de travailler soit dans un but lucratif, soit dans un but idéologique, mais non dans l'intérêt bien compris des enfants. Ici au contraire, et l'on voit clairement que le principe s'affirme en dehors des grands systèmes contemporains, il faut prendre en compte l'existence d'un champ d'action commun à la société et à l'Etat. La société civile peut fort bien se charger de certaines tâches d'intérêt public, et l'Etat inversement peut assumer des tâches traditionnellement dévolues au privé, mais dont l'intérêt privé rencontre l'intérêt public. Aussi, il n'est pas question d'attribuer définitivement les compétences, sauf dans certains cas limites : les fonctions régaliennes ne peuvent pas, pour des raisons évidentes, être dévolues à la société. A l'extrême, l'Etat et la société sont susceptibles, l'un et l'autre, d'une compétence virtuelle sans fin. R. von Mohl posait de cette manière la compétence potentielle absolue de l'Etat, le principe de subsidiarité servant de régulateur à cette compétence. La notion de domaine réservé étant pratiquement écartée, les instances sociales et politiques se trouvent face à face pour accomplir les mêmes tâches : en concurrence, d'une certaine manière, quoique la concurrence de l'Etat soit évidemment déloyale, puisqu'elle dispose de moyens quasi infinis et n'est pas soumise à la loi de la rentabilité. Il s'agit donc davantage de rivalité entre ces groupes hiérarchisés que de concurrence proprement dite. Le principe agit comme un garde-fou visant à protéger l'instance la plus faible, non pas contre l'autorité ou contre l'Etat, mais contre la concurrence de l'action de l'instance supérieure. Car ce n'est pas la *présence* de l'Etat qui engendre la suspicion : au contraire, la société a absolument besoin d'une instance qui garantisse le bien commun. Mais bien plus, son *action*. L'Etat peut garantir partout en agissant très peu. La société civile et l'Etat ne luttent pas l'un contre l'autre, comme si leurs finalités étaient contraires. Mais chacun tente

de se saisir de la compétence dans les domaines qui leur sont communs. Le principe de subsidiarité est donc purement formel. Il aménage des relations entre les instances. Il organise les rapports en fixant des limites, qui d'ailleurs demeurent flottantes et aléatoires. Il doit nécessairement se conjuguer avec la prudence au sens aristotélicien, parce qu'il s'applique dans un domaine flou, qu'il a justement pour mission d'ordonner, et qui ne peut par nature être ordonné une fois pour toutes par des règles fixes.

Ce refus de réserver les domaines de compétences, de les figer de telle ou telle manière, est à la fois la condition de réalisation du principe et l'expression concrète de ses fondements philosophiques. Pourquoi ne pas figer les compétences, ce qui simplifierait tellement la vie politique et éviterait les arbitraires fâcheux et les concurrences déloyales ? La réponse est que cette incertitude volontaire peut seule garantir le développement maximal de la liberté et le respect maximal de la dignité, eu égard aux circonstances, qui changent sans cesse. Le principe de subsidiarité ne se rattache donc à aucune théorie politique ou économique. Les ordo-libéraux disaient : concurrence autant que possible, planification autant que nécessaire. Le principe trouve sa justification directe dans ce que la plupart de ses défenseurs appellent le droit naturel. Pourtant, cette notion est devenue à la fois si confuse et si critiquée que son utilisation obscurcit le raisonnement qu'elle est censée éclairer. Les partisans du principe[1] invoquent le droit naturel au sens du droit naturel classique des néo-scolastiques. Pour H. Kalkbrenner par exemple[2], le principe exprime à la fois le devoir de non-ingérence et le devoir d'ingérence selon le droit naturel, que le législateur ne crée pas, mais trouve dans la nature et doit garantir parce qu'il décrit l'ordre humain déjà donné, en deçà de la volonté constructive. Il trouverait directement ses fondements dans la vision de l'homme définie par Aristote et plus loin par Thomas d'Aquin : un homme social au sens où il trouve à la fois ses capacités et ses droits *dans* la société plus que face à elle ou contre elle; un homme digne parce que créé par Dieu et finalisé à Dieu.

Le problème est que le langage du droit naturel ancien ne convainc plus guère nos contemporains. Ceux-ci en effet le comprennent comme une table d'affirmations positives/normatives, rédigée en lettre majuscules pour l'éternité, et qui déterminerait nos destins tant que le monde sera monde. Même si, dans cette pensée, il n'y a pas de solution de continuité entre l'être et la norme, le caractère à la fois stable et normatif du droit naturel les effraie. L'idée de subsidiarité,

[1] Par exmeple, E. Link, *Das Subsidiaritätsprinzip*, p. 96 et ss.; J. Isensee, *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, p. 21 et ss.; A. Utz, *Formen und Grenzen des Subsidiaritätsprinzip*, p. 47 et ss.

[2] « Die rechtliche Verbindlichkeit des Subsidiaritätsprinzip », p. 528.

qui entre autres révèle cette norme, peut apparaître ainsi comme un principe d'obédience strictement chrétienne, adapté seulement à une vision du monde reliée à une transcendance. Ceci, même si le discours chrétien du droit naturel a toujours affirmé, en se référant notamment à Aristote, qu'il pouvait se développer aussi bien en dehors d'une pensée religieuse organisée.

Cette situation doit-elle convaincre de jeter le droit naturel dans les musées de l'histoire ? Elle pourrait en tout cas décourager de vouloir encore chercher à le définir, à le respecter et à le concrétiser, dans la mesure où le consensus moderne s'y refuse. Dans la même perspective que celle de l'idée de bien commun objectif, il serait impossible d'imposer à une société individualiste un concept normatif récusé par l'ensemble du corps social. Il faudrait donc abandonner l'idée de subsidiarité, au moins momentanément, si l'on devait s'apercevoir qu'elle ne peut être justifiée que par la vision de l'homme néo-scolastique.

Il n'est pas interdit de croire que la question ainsi posée ressort davantage d'un problème pédagogique que d'un problème idéologique proprement dit. Les sociétés que nous avons sous les yeux, dans l'orbite occidentale, ne sont pas ennemies du droit naturel au sens classique, à condition qu'il ne devienne pas un recueil de préceptes intangibles et considérés comme objectifs. En réalité, et mis à part quelques exceptions, elles vivent le droit naturel comme J. Jourdain parlait en prose. Les exceptions sont représentées par les idéologies de catégorisation de l'homme : les courants totalitaires qui confèrent à l'homme la dignité sur le critère de la classe sociale, ou ceux qui la confèrent sur le critère de la race, manières différentes mais finalement analogues de récuser volontairement l'intuition instinctive de la dignité inaliénable égale chez tous. Depuis le moment récent — et peut-être temporaire — où les Européens ont rejeté massivement les totalitarismes, un consensus se dégage pour appeler au respect de valeurs correspondant à celles du droit naturel classique. Cependant nos contemporains restent très méfiants vis-à-vis de n'importe quelle norme qui voudrait s'imposer d'en haut, et demeurent, au fond d'eux-mêmes, encore influencés par les idéaux de re-création de l'homme. Ils savent par exemple, après l'effondrement de l'idée marxiste, que vouloir réaliser la perfection mène à la terreur, et admettent qu'il faudra assumer l'impecfertion humaine et non la nier. Mais ils ne voudraient pas qu'une théorie générale vienne figer cette imperfection en interdisant désormais tout espoir de redessiner quelques rêves. Comme ce sont les faits qui les ont convaincus, et non la raison, ils restent tributaires des faits, et n'admettent, au moins dans l'état présent des choses, que des arguments *de facto*, espérant sans doute vaguement que des faits futurs changeront la face du monde.

Les arguments du droit naturel classique peuvent absolument être développés

dans cette situation de conscience fragmentaire, mais non antagoniste. C'est question de traduction et non de compromis. Si, par exemple, nous posons avec le droit naturel ancien que la propriété privée est un phénomène incontournable, eu égard à la « nature » de l'homme, nos contemporains n'admettent guère ce caractère d'inéluctabilité, et surtout n'admettent pas qu'on leur impose cette affirmation — même si Aristote avait déjà démontré que c'est bien plutôt notre expérience qui nous l'impose. Mais si nous énumérons tous les cas récents dans lesquels la propriété collective a engendré le malheur généralisé, chacun admettra fort bien l'importance de la propriété privée pour le bien-être individuel et collectif, sans vouloir pour autant en tirer une loi universelle. Il faut croire que nos contemporains — et c'est sans doute compréhensible après tant d'utopies catastrophiques, de déceptions et de déconstructions intellectuelles — ne relèvent que les arguments de l'expérience. La nécessité de fonder un principe sociopolitique sur le droit naturel ne peut en aucun cas souffrir de cette situation, puisque justement le droit naturel tire ses exigences de la réalité humaine, même s'il ne doit pas pour autant devenir un positivisme. On peut même affirmer que le moment historique présent, dans lequel les désillusions consécutives à la chute des utopies ont engendré un respect instinctif de l'homme tel qu'il est, place dans les conditions les plus salutaires n'importe quel défenseur du droit naturel et par conséquent du principe de subsidiarité. A condition évidemment qu'il fasse preuve d'assez de finesse pour apercevoir que son discours sera compris au plus près du fait, et beaucoup moins, sinon plus du tout, dans les conséquences théoriques qu'il pourra lui-même en tirer. C'est dans ces circonstances que peut se développer actuellement la justification du principe.

Paradoxe de la liberté et de la sécurité

La conception de l'homme dont il s'agit ici pose d'abord la liberté comme une nécessité évidente de soi. L'homme est libre dans la mesure où il reste propriétaire de ses actes, et des conséquences de ses actes, ce qui inclut la responsabilité; dans la mesure où il peut déployer ses propres capacités; et dans la mesure où il est maître de son destin. Cette liberté s'entend comme un droit parce que l'homme se dénature en la perdant, et ici l'argument de la raison est rejoint par celui de l'expérience historique. Par ailleurs, elle ne s'entend pas seulement comme provenant d'un agent individuel, mais provenant aussi de communautés de but organisées par plusieurs agents individuels. En ce sens, les associations soit naturelles comme la famille, soit de choix et de contrat, comme n'importe quel groupe social, exigent

leur liberté d'action, à la fois au sens d'un désir et au sens d'une nécessité intrinsèque. La liberté des individus et des groupes se justifie en droit parce qu'elle tend à la réalisation d'une œuvre, singulière ou collective, et parce que l'œuvre continue l'être et contribue à le grandir. Plus une œuvre se trouve proche de l'être, plus elle justifie sa liberté à s'accomplir. Dans cette optique, H. Hengstenberg[1] indique que le groupe le plus communautaire, c'est-à-dire le plus proche de l'homme, a préséance sur celui qui l'est moins : sa liberté est pour ainsi dire prioritaire. Il précise qu'il ne faut pas voir entre ces groupes une différence de valeur, mais une préséance de fonction. Le groupe le plus communautaire assure plus directement la réalisation de l'individu entendu comme personne. C'est pourquoi le groupe plus étendu et indirectement lié à l'individu doit jouer un rôle subsidiaire par rapport au premier. Le groupe plus étendu joue un rôle de moyen pour le développement des commuhautés de proximité. La question restera de savoir si, jusqu'à l'individu lui-même, la plus immédiate des communautés — la famille — doit jouer un rôle de moyen. Cette communauté s'efface effectivement devant l'individu, en tout cas dans la plupart des systèmes juridiques modernes européens, puisque le devoir d'ingérence réclame à l'instance étatique d'enlever l'enfant à sa famille s'il n'est pas traité ni élevé dignement. Mais cette primauté de l'individu reste nuancée : relativement à l'adoption par exemple, le droit français privilégie la famille par rapport à l'enfant.

Si l'acte réalise l'être, l'autorité quelle qu'elle soit commettrait une injustice en privant un être singulier ou une personne morale de son acte. La justification du devoir de non-ingérence plonge ses racines dans la philosophie aristotélicienne.

Mais les capacités de réalisation de l'acte ne sont jamais statiques. Chaque homme tend en principe à se déployer le plus qu'il peut. Il le fait en actualisant ses virtualités de manière progressive. L'être agissant progresse dans l'étendue des actions dont il est capable. D'où l'impossibilité de fixer les compétences et de leur assigner des frontières, ce qui équivaudrait à briser les élans ou à décrire théoriquement les virtualités à l'avance, ce qui est impossible. Il faut au contraire laisser aux libertés toute latitude de se développer au maximum de leur force selon les circonstances. La subsidiarité apparaît comme un principe formel dont le contenu varie avec le temps. L'exemple le plus explicite de cette amplification du contenu est l'apparition de la liberté des finalités. Même sans s'abandonner à la sacralisation du progrès, on constate que la capacité de liberté s'élargit avec la dissémination de la culture ou sa généralisation, avec l'égalisation des statuts. Si

[1] « Philosophische Begründung des Subsidiaritätsprinzip », p. 25 et ss.

la perfection de l'être est dans l'ampleur de son acte propre, il faut traduire en perfectionnement l'accroissement de la liberté d'autonomie aussi bien en richesse — par l'acquisition de la liberté de pensée — qu'en étendue — chez une population de plus en plus importante. Le principe de subsidiarité réclame que chacune des actualisations de la liberté se développe au maximum, selon les capacités circonstancielles des agents.

La liberté peut aussi détruire. Non pas seulement au sens où elle peut annihiler la liberté des autres, mais au sens où elle peut, par le jeu des conséquences, détruire son propre agent. Le besoin de liberté se double d'un besoin de sécurité, parce que la liberté ne se déploie avec succès que sous condition de capacité. Aujourd'hui, le Français ressent dans le domaine de la santé un besoin de sécurité plus qu'un besoin de liberté, et préfère l'assurance d'Etat à la liberté de choisir sa caisse d'assurance — ce qui ne veut pas dire qu'il ne faudrait pas l'inciter à davantage de liberté et de responsabilité, mais ce qui veut dire qu'il serait absurde de le contraindre tel qu'il est à une liberté totale à cet égard : il en découlerait probablement plus d'effets pervers que de bienfaits. Dire que l'homme est libre ne suffit pas à le définir. C'est plutôt la dignité qui le définirait, dans la mesure où la dignité inclut à la fois la liberté, le besoin de sécurité, le besoin d'un bien-être matériel minimal, le besoin de considération, et autres. Ces exigences humaines se comprennent *de facto*. Il suffit de vivre pour savoir que l'homme est ainsi fait. Encore faut-il traduire ces exigences en droits, si l'on veut les concrétiser, et l'on aboutit au devoir d'ingérence, liée à l'idée de bien commun.

L'ingérence de l'instance publique se justifie donc par l'exigence de la dignité inaliénable et égale. L'instance publique ne garantit pas la dignité elle-même — notion soit ontologique, soit relevant d'une certitude intuitive, dont en tout cas les expressions vont bien au-delà de ce que peut assurer ou même comprendre un organisme public — mais les conditions à la fois matérielles, culturelles et autres, de la dignité. Il ne s'agit pas ici d'un apport en « conditions » dans le sens du libéralisme classique, parce que le but visé est plus intrinsèque et plus profond que le but visé par le libéralisme. Ce dernier se donnait pour but de garantir la liberté de l'individu à s'épanouir. Aussi lui fallait-il mettre à sa disposition un ensemble de moyens matériels — en équipements par exemple — ou culturels — l'école obligatoire — qui devaient suffire à l'obtention par chacun de son bien-être individuel. Ici, la finalité visée n'est pas la liberté, mais la dignité. La liberté fait partie de la dignité, mais son déploiement *in extenso* ne suffit pas à la concrétisation de la dignité. C'est pourquoi apparaît un véritable devoir d'ingérence de l'instance publique, qui se trouve responsable en dernier ressort du bien commun, c'est-à-dire de la concrétisation de la dignité de chacun non pas indi-

viduellement et dans l'absolu, mais en tant qu'il est membre du tout social. Le fait de rendre l'organisme public responsable du bien commun pourrait laisser entendre que l'on appelle à une socialisation, au sens où le socialisme réclame une intervention généralisée pour apporter à chacun tout ce dont il a besoin eu égard à sa qualité d'homme. Cela signifierait que les exigences de concrétisation de la dignité rendent illusoires les exigences de respect de la liberté, et que le devoir d'ingérence, par sa justification, ruine la justification du devoir de non-ingérence. C'est bien parce que ces deux devoirs par définition se contredisent, mais se justifient l'un et l'autre, qu'apparaît le principe de subsidiarité, érigé pour permettre d'assumer ce paradoxe sans le résoudre, c'est-à-dire pour laisser intactes ces deux exigences sans briser l'une ou l'autre.

Face à l'exigence du bien commun, aucune limite ne sera posée à la *responsabilité* de l'Etat — contrairement à ce qui se passe dans le libéralisme classique —, mais des limites permanentes seront posées à l'*activité* de l'Etat — contrairement à ce qui se passe avec le socialisme. L'instance publique doit garantir des apports qu'elle n'est pas, loin de là, seule à prodiguer. C'est de cette façon seulement que peuvent coexister, dans un équilibre précaire et incertain, la liberté de chacun et la dignité de tous. Le devoir d'ingérence ne saisit pas le besoin à la racine — dès qu'il s'exprime —, mais après que la liberté de la société a tenté d'y répondre, soit individuellement, soit surtout collectivement.

Remise en cause de l'idéal d'égalité

La coexistence des deux devoirs contraires n'est possible que parce que dans cette optique la valeur essentielle à respecter est la dignité fondée en nature, ou simplement reconnue comme exigence indémontrable, et non l'égalité fondée en raison. Et l'on aperçoit ici comment l'idée de subsidiarité a pu servir de soubassement, en Allemagne, non seulement à la critique de l'Etat totalitaire nazi et de l'Etat socialiste réclamé par certains courants, mais aussi, à la critique de l'Etat-providence moderne. Le bien commun du néo-personnalisme diffère essentiellement de celui de l'Etat-providence en ce qu'il intègre la liberté des individus et des groupes sociaux avant d'apporter l'aide nécessaire à la concrétisation de la dignité — cet « avant » ne signifie pas priorité en valeur, mais signifie que la garantie suit l'acte et ne le précède pas. L'instance publique vient combler les déficits, mais ne donne pas à tous indistinctement avant de savoir qui peut pourvoir à ses propres besoins — avec d'importantes nuances analysées plus loin. La liberté dont il est question ici intègre la responsabilité, la maîtrise des risques per-

sonnels, et le devoir de déployer tous ses talents au service de son propre bien-être et aussi du bien-être collectif : capacité laborieuse qui s'épanouit par l'effort, loin de ressembler à cet élan primesautier où la cantonne le sens commun. Le développement de toutes les libertés individuelles et sociales en vue du bien individuel et du bien commun est considéré comme un avantage parce qu'il s'agit d'une perfection au sens aristotélicien, ce qui empêche de défendre en même temps une égalisation fondée en raison. L'Etat-providence se légitime moins par le respect de la dignité que par l'idéal d'égalité. Et c'est parce qu'il apporte à tous des bienfaits égaux, avant même d'avoir constaté des incapacités, qu'il a tendance à briser *a contrario* les libertés. Ce n'est pas le devoir d'ingérence qui étouffe les libertés, c'est le devoir d'ingérence à finalité égalisatrice. L'aide de l'Etat subsidiaire ne cherche pas à apporter à tous le même bienfait pour interdire les comparaisons entre ceux qui ont acquis seuls et ceux qui ont obtenu d'en haut, mais à pallier les déficiences non seulement de l'individu, mais de la solidarité infra-étatique. Et plus encore, ici l'aide de l'Etat vise, du moins en principe, à la restauration des libertés : l'instance publique entend son propre devoir d'ingérence comme nécessaire dans sa finalité, mais contingent dans son contenu, destiné idéalement à se raréfier — pour autant, même si dans une société idéale les individus et les groupes parvenaient seuls à concrétiser la dignité de tous, l'Etat demeurerait le garant indispensable du bien commun. L'exemple concret le plus significatif de cette différence essentielle entre l'ingérence subsidiaire et l'ingérence de l'Etat-providence visant à l'égalisation est sans doute l'institution du mécénat. Le mécénat privé tend à des réalisations de bien commun, et certains Etats le favorisent amplement, notamment par des mesures fiscales, se contentant de suppléer les insuffisances évidentes — aussi bien en qualité qu'en quantité. L'Etat-providence par contre reproche au mécénat privé d'être un facteur d'inégalité, non pas en ce qui concerne le récepteur de l'aide — puisque l'Etat subsidiaire garantit que l'aide sera apportée de toute façon, en dernier recours —, mais en ce qui concerne le donneur. Le mécénat favorise l'émergence d'individus et de groupes qui tireront une supériorité psychologique et sociale de l'aide apportée — les hommes n'étant pas des anges, l'abnégation totale et anonyme reste illusoire. Cette espèce de jactance arguant de la générosité déplaît infiniment à l'Etat égalitaire, et c'est pourquoi les Français s'indignent de voir le nom du mécène inscrit sur le fronton d'un musée ou d'un établissement d'éducation. Les défenseurs de l'Etat subsidiaire pensent à l'inverse qu'un bénéfice individuel dispensé au profit du bien commun sera plus efficace qu'un don étatique généralisé, et qu'il vaut mieux des libertés se déployant en vue de la solidarité — même si elles en tirent une fierté par ailleurs légitime — plutôt que des libertés qui seraient restreintes

par cette pression fiscale toujours nécessaire aux dispenses de la providence étatique. A cet égard, l'Etat-providence moderne reste tributaire d'une véritable idéologie d'égalisation, bien loin de représenter simplement une tentative de garantir à tous un minimum de bien-être sans nuire outre mesure à la liberté d'entreprendre. C'est le dilemme entre la subsidiarité et l'égalité qui a par exemple suscité la querelle allemande entre les néo-libéraux et les socio-démocrates lors du vote de la loi sur la jeunesse en 1953[1].

La différence entre l'Etat subsidiaire et l'Etat-providence réside dans le fait que les droits subjectifs ne sont pas *directement* exigibles de l'Etat subsidiaire, tandis qu'ils le sont de l'Etat-providence. Pour l'Etat subsidiaire, le devoir d'ingérence ne correspond pas à un droit matériel subjectif dans tous les cas de figure, mais seulement après la médiation de l'action de la société. Le seul domaine dans lequel les deux formes d'Etat se trouvent en accord sur le point de la subsidiarité est celui de la famille. La famille constitue une société si naturellement communautaire qu'ici l'Etat-providence moderne ne fait pas de difficulté à agir seulement d'une manière subsidiaire, quelles que soient les inégalités psychologiques qui en découlent. L'enfant est considéré comme possesseur d'un droit subjectif à une éducation suffisante, mais l'Etat n'intervient dans cette éducation que dans le seul cas d'une déficience avérée des parents. Par ailleurs, il est certains domaines dans lesquels les défenseurs de la subsidiarité admettent une distribution égale, à la base, des bienfaits de l'Etat, eu égard aux mentalités des peuples considérés : c'est le cas de la santé. Mais leurs voix s'élèvent ici et là pour réclamer, dans ce cas, une plus grande responsabilité des assurés sociaux, par exemple une prise en charge individuelle des petits risques, non sans envisager les effets pervers qui pourraient en résulter par ailleurs. A. Utz[2] fait remarquer à ce sujet que toute liberté, toute aide de soi suscitent inévitablement un risque, l'essentiel étant de ne pas laisser ce risque se développer démesurément. D'une manière générale, la tendance ici n'est pas de proposer des mesures concrètes applicables partout uniformément, mais de rechercher pour chaque société le meilleur équilibre entre la liberté et la sécurité. Le principe ne donne aucune recette, mais s'attache à faire coexister le devoir de non-ingérence et le devoir d'ingérence, sans avoir en vue une égalité rationnellement posée en valeur. L'égalité est un résultat indirect, elle ressort forcément de la nécessité de concrétiser la dignité égale par le devoir d'aide, mais elle ne joue pas un rôle de finalité.

Il reste qu'un certain nombre de questions se posent, concernant la définition

[1] *Cf.* plus bas, p. 212-213.
[2] *Formen und Grenzen...*, p. 33.

du besoin et de l'aide qui lui correspond. A partir de quel moment un besoin donne-t-il lieu à un droit ? Quelle est la nature de l'aide et à quel moment l'aide spécifiquement étatique doit-elle intervenir ? Seule la réponse à ces questions permet de comprendre comment se concrétise le principe dans la société contemporaine.

Critères concrets du devoir d'ingérence

Quel est le critère selon lequel un besoin peut exiger une aide institutionnelle ? Il existe dans chaque société un grand nombre de besoins insatisfaits, que les individus traduisent facilement en droits subjectifs. D'autant que le développement des droits-créances peut laisser croire à une dette exponentielle de l'Etat au fur et à mesure qu'apparaissent les exigences. Mais les défenseurs du principe ont tendance à comprendre le droit subjectif non pas comme un droit de l'individu avant la société et face à la société, mais comme un droit *dans* une certaine société. Ils sont, on l'a vu, en général défavorables aux thèses de l'individualisme philosophique, même s'ils entérinent l'individualisme sociologique et l'intègrent à leur vision des choses, notamment en ce qui concerne la définition du bien commun. Le besoin au sens d'une simple demande finalisée au bien-être personnel immédiat ne justifie pas toujours pour eux l'aide de l'Etat — dans le cas où l'aide de soi se serait révélée inefficace. Pour savoir quels besoins correspondent à des droits subjectifs face à l'Etat, il faut prendre en compte l'expression du besoin d'abord eu égard à l'individu et à l'expression de sa dignité, ensuite eu égard à la société dans laquelle il vit. En ce qui concerne l'individu, l'exigence doit répondre à un déploiement de la personnalité plus qu'à la satisfaction erratique d'un appétit[1]. Ce qui semble signifier que l'Etat aurait en charge la définition de la plénitude d'être de la personne, et peut refuser par conséquent de répondre à certaines exigences qu'il considère comme inutiles ou néfastes. Ce point de vue, défendant une notion de bien objectif ou en tout cas prédéfini, et contraire aux présupposés de l'individualisme, se concrétise pourtant couramment dans la société moderne quand l'Etat lutte contre l'alcoolisme ou contre la drogue, et ces derniers cas, bien qu'extrêmes, ne sont pas les seuls où l'instance publique protège l'individu contre lui-même. En ce qui concerne l'individu dans la société, l'intervention étatique ne répond pas seulement à un manque, mais à un manque dont le palliatif ne contrevient pas au bien commun[2]. La réponse au besoin individuel ne

[1] Par exemple, J. David, « Streit um das Subsidiaritätsprinzip ».
[2] Par exemple J. M. Van der Ven, « Trois aspects du principe de subsidiarité », p. 46.

doit pas sacrifier outre mesure le bien-être général. En résumé, l'Etat n'est pas une roue de secours ou une bonne à tout faire, et le devoir d'ingérence n'a pas pour but de résoudre les problèmes divers qui gênent l'individu dans sa marche au bonheur. Avant de répondre aux exigences, il faut examiner la question de leur légitimité sous ces deux points de vue.

Par ailleurs, il peut arriver que l'intervention doive précéder la demande, précédant ainsi même l'initiative privée qui pourrait la satisfaire. En effet, le principe affirme que l'aide de soi, individuelle ou collective, doit tenter de répondre à la demande, et l'instance publique n'intervient qu'en dernier lieu. Mais cela ne signifie pas que l'initiative privée a toujours et seulement priorité dans le temps. Laisser l'aide de soi aller jusqu'à l'épuisement de ses ressources peut se révéler infiniment nuisible à la liberté à long terme. Le devoir de non-ingérence ne se justifie pas par une méfiance instinctive de l'intervention étatique — même si les partisans du principe sont conscients des effets pervers inhérents à cette intervention —, mais par la nécessité de protéger la liberté et la responsabilité individuelles. Il peut arriver que l'aide de soi épuise la capacité de liberté au lieu de la grandir. En ce sens, l'initiative privée a priorité en valeur sur l'intervention publique, mais pas forcément priorité temporelle. L'Etat doit pouvoir aider préventivement afin de soulager l'individu de tâches qui auraient pour résultat, proche ou lointain, d'amenuiser ses capacités à se défendre par lui-même. Dans le même sens, il peut intervenir hors de toute demande, comme dans le cas de l'enseignement gratuit et obligatoire, qui à l'époque où il fut institué ne répondait sûrement pas à une exigence générale des membres de la société[1]. Le critère du devoir d'ingérence est donc non seulement la demande individuelle et l'incapacité sociale d'y faire face, mais l'exigence du bien commun. Le bien commun, qui ne résulte pas d'un arrangement spontané, doit donc être réfléchi par l'instance étatique et redéfini en permanence. L'ensemble des conditions du bien-être commun varie sans cesse. Il est tributaire du niveau de développement et des capacités propres du pays considéré. Dans chaque pays, il se modifie avec l'histoire. Si les droits les plus essentiels et les plus généraux peuvent être posés avant la société, par contre, le contenu précis de ces droits ne peut prendre forme que dans la société. L'enfant a droit à une éducation, avant toute société, mais il ne peut réclamer l'enseignement gratuit à toute société comme un droit. Et l'on peut se demander si un pays ne devrait pas attendre d'hériter par miracle de l'or des Daces avant de distribuer l'enseignement universitaire gratuit à l'ensemble de sa jeunesse. L'aide étatique ne peut être offerte que dans la mesure du possible, et le possible

[1] A. Utz, *Formen und Grenzen*, p. 18.

sert de critère au « nécessaire », qui varie extrêmement selon les temps et les lieux. L'instance publique garantira le nécessaire, même si elle n'est pas seule à y pourvoir, selon la définition du moment. Les formes prises par l'aide seront différentes[1] selon le caractère temporaire ou non de la nécessité, mais il s'agit toujours de la même finalité.

Hors les cas exceptionnels où l'instance publique doit intervenir avant toute demande, et hors la question du critère du droit subjectif, l'autre question est celle du moment de l'intervention en fonction de l'incapacité des acteurs sociaux. Cette question, caractéristique de l'Etat subsidiaire, se pose d'une manière cruciale dans un pays comme la Suisse où les compétences sont largement diffusées dans le corps social, et où par conséquent apparaissent les conflits. Les conflits inévitables réclament que soit déterminé qui a la « compétence de la compétence », c'est-à-dire qui peut juger de l'attribution de la compétence à un groupe ou à une instance. L'incapacité demeure un critère subjectif. A partir de quel moment un groupe devient-il incapable d'une tâche pourtant nécessaire ? Faut-il laisser intervenir l'instance supérieure dès que l'incapacité a été constatée de l'extérieur, ou d'une autre façon, dès que l'acteur se dit lui-même incapable, c'est-à-dire au moment où il réclame l'aide ? Dans le premier cas, le risque est une ingérence indue de l'autorité supérieure; dans le second, le risque consiste dans un appel à l'aide qui ressemblerait à une paresse plutôt qu'à une incapacité[2]. Ce qui finalement revient au même. Le danger que représente l'ingérence du public dans les affaires particulières provient d'une tendance instinctive à la fois de l'instance publique dominatrice et du privé qui quête la sécurité. Pourtant, il arrive que l'instance privée soit épuisée par des responsabilités trop lourdes, avant de réclamer l'ingérence d'une protection. Cela est vrai aussi bien pour les collectivités que pour les individus. Il s'agit donc de veiller à ne pas épuiser les volontés en laissant aux instances privées des tâches trop écrasantes. L'importance accordée à la liberté individuelle ne doit pas occulter les difficultés rencontrées dans l'expression de la liberté. Le besoin de sécurité n'a rien de méprisable, surtout s'il espère non pas se terrer définitivement dans un lieu tranquille, mais obtenir certaines garanties élémentaires pour pouvoir s'exposer ensuite dans des aventures plus attrayantes. Le partage des compétences pourra s'organiser soit par un accord entre l'instance qui se décharge et celle qui prend en charge, soit en laissant l'Etat juge des compétences, avec possibilité de recours.

[1] *Cf.* la distinction entre l'aide institutionnelle et l'aide solidaire, A. Utz, *Formen und Grenzen...*, p. 23 et ss.

[2] *Cf.* cette discussion chez H. Kalkbrenner, « Die rechtliche Verbindlichkeit des Subsidiaritätsprinzip », p. 530 et ss.

L'intervention étatique est commandée en Allemagne par des impératifs précis à connotation juridique. On peut citer le principe de proportionnalité qui enjoint à l'Etat de ne pas intervenir s'il doit, ce faisant, utiliser des moyens qui mettront en cause la finalité visée[1]. Il s'agit ici de rappeler le dessein de l'action de l'Etat, qui consiste toujours à combler les lacunes de l'action des forces sociales pour protéger une dignité présente et une capacité de liberté future. Le législateur envisage les effets pervers propres au devoir d'ingérence, sachant que la puissance publique, comme toute autorité, a toujours tendance à oublier son caractère de moyen et à se prendre elle-même pour fin. L'évaluation prospective des conséquences de l'utilisation des forces employées dans l'intervention peut inciter à préférer la non-intervention. Le principe d'interdiction de l'excès, formulé dans le droit fondamental allemand, introduit une norme juridique plus précise que le principe de subsidiarité, qu'il ne fait en réalité que rappeler[2]. Il signifie que l'intervention étatique doit demeurer proportionnellement mesurée et qualitativement appropriée à ses finalités et, en outre, qu'elle doit se développer le moins possible — ne pas faire de zèle. L'interdiction de l'excès ne répond pas seulement à la question du « comment », tandis que le principe de subsidiarité répondrait à la question du « si » — s'il faut qu'ici l'Etat intervienne, comment doit-il intervenir ? Car les deux questions sont liées. La pensée juridique allemande tend à montrer que la réponse à la question du « si » est largement déterminée par celle du « comment ». En ce qui concerne le devoir d'ingérence, les situations extrêmes — dans lesquelles l'Etat doit toujours ou ne doit jamais intervenir — sont rares. Toutes les situations sont plus ou moins des cas limites, ce qui d'ailleurs justifie l'existence du principe. Dans beaucoup de ces cas, l'évaluation des moyens nécessaires et de leurs effets indirects détermine le rendement de l'intervention par rapport à la fin poursuivie, et permet de répondre à la question de savoir s'il faut ou non intervenir.

En développant les débats évoqués ici brièvement, la pensée allemande s'essaie à résoudre, ou plutôt à délimiter les contours de la question politique majeure du rôle de l'Etat. Elle le fait dans un esprit entièrement différent de celui qui inspire la pensée française sur le même sujet. Fortement influencés par le

[1] A. Grisel, *Traité de droit administratif suisse*, p. 348 : « Le principe de proportionnalité invite l'Etat à employer des moyens adaptés à ses buts. Il requiert donc, entre les moyens et les buts, un rapport pertinent, adéquat, convenable. Ainsi conçu, il pose la question du *wie*, soit des modalités de l'action étatique. Il se distingue dès lors du principe de subsidiarité, qui subordonne les interventions des collectivités publiques à la carence des administrés et soulève la question de l'*ob*, soit de l'opportunité de l'activité étatique. »

[2] M. Hoffmann-Becking, dans « Die Begreuzung... », p. 448 et ss., a retracé quelques discussions juridiques qui ont eu lieu au sujet des rapports entre l'interdiction de l'excès et le principe de subsidiarité.

jacobinisme, les politiques et juristes français partent souvent de l'hypothèse que l'Etat fait mieux que le privé — principe de rentabilité —, et qu'il a pour mission d'aplanir les inégalités dont hérite la société à économie de marché et la société tout court. Cette hypothèse souterraine, se situant dans le non-dit et parfois dans l'impensé, developpe rarement ses justifications. Elle repose sur l'histoire et fait partie aujourd'hui des habitudes mentales. Elle suppose, si l'on veut bien l'examiner de près, la conviction selon laquelle l'initiative privée de la société n'est pas capable de poursuivre des tâches de bien commun, parce qu'elle regarde seulement ses intérêts égoïstes et utilise éventuellement une œuvre de solidarité comme alibi pour ces mêmes intérêts. De ce point de vue, la pensée jacobine rejoint l'argument du libéralisme classique. Elle signifie de surcroît le primat de la valeur d'égalité sur la valeur de dignité ou l'identification de ces deux valeurs. Ces fondements restent bien éloignés de la pensée néo-personnaliste développée en Allemagne, qui donne priorité à la dignité et à la liberté sur l'égalité, considérant l'égalité comme une conséquence et non comme une fin; qui, sans suspecter *a priori* la rentabilité des actions de l'Etat comme le fait le libéralisme classique, met l'accent sur les effets pervers indirects de cette rentabilité même; qui, enfin, suppose la société tout aussi capable que l'instance publique, et même davantage, de travailler à la poursuite du bien commun, la question n'étant que d'organiser les rapports entre ces deux compétences.

La différence importante entre les deux pensées laisse comprendre pourquoi l'idée de subsidiarité s'est développée en Allemagne et en Suisse, alors qu'elle reste dans l'Hexagone totalement inconnue : étrangère, au moins jusqu'ici, à nos mentalités. Le jacobinisme n'est d'ailleurs pas seul en cause. Il est naturel qu'entre le pays du colbertisme et celui des anciennes libertés germaniques un fossé se soit creusé quant à la définition moderne du rôle de l'Etat. La pensée politique, comme l'art et la littérature, puise dans les archétypes de l'histoire.

CHAPITRE XII

Les champs d'application

Le principe ainsi défini vaut dans tous les domaines de la vie sociale où se pose un problème d'attribution des compétences. Il ne concerne pas seulement le rôle de l'Etat, mais le rôle de chaque autorité. N'importe quel groupe humain, à l'image de la société politique, peut intégrer l'idée de subsidiarité. Il est clair que la pensée de la société organique, héritée d'Aristote et si présente chez Althusius, ne constitue pas seulement l'histoire du principe, mais sa forme. La reconnaissance moderne de la société individualiste n'empêche pas de comprendre les groupes sociaux comme des sociétés en miniature, où se pose le problème de l'attribution des compétences parce que tous y travaillent à un but commun.

L'une des applications les plus significatives du principe dans un groupe humain particulier est peut-être celle que préconisait Hyacinthe Dubreuil dans l'entreprise, au milieu de ce siècle. Ouvrier métallurgique et autodidacte, ce novateur tout à fait inconnu commença par une réflexion sur la condition ouvrière. Pour lui, le problème ouvrier venait, davantage que d'un manque d'allocations ou d'un salaire peu élevé, du caractère contraignant du travail et du manque de considération qui s'y attachait. On pourrait dire que, précocement, Dubreuil avait attiré l'attention sur le fait que les conditions de travail appelaient aussi des droits, autant que la rémunération du travail. Mais il ne s'agissait pas seulement des conditions matérielles au sens de l'hygiène ou de la sécurité des bâtiments. Dubreuil passa sa vie à explorer le problème de la liberté et de la responsabilisation du travail, réclamant qu'à l'intérieur de l'entreprise aucun individu ne soit privé de la tâche qu'il pouvait accomplir au maximum de ses capacités. C'est ainsi qu'il défendit l'atelier autonome d'entreprise, association de salariés chargée d'une œuvre précise et jouant un rôle de sous-traitance par rapport à la direction générale. Il s'agissait là de récuser une vision massifiante de l'entreprise, et de la

réorganiser en société vivante animée par des pôles de volonté et de décisions communes. Dubreuil travaillait dans le même sens que Röpke et l'ordo-libéralisme allemand, quoique dans une sphère particulière de l'activité sociale. Les ateliers autonomes étaient responsables d'une opération complète, astreinte à des impératifs de qualité et de délais, et à l'intérieur de chaque atelier les individus se trouvaient dès lors intéressés à l'œuvre commune aussi bien intellectuellement que pécuniairement. Le refus du taylorisme se fondait exactement sur les mêmes raisons que le refus de l'Etat socialiste pour les penseurs de l'*Ordo*. Le but était de rendre à chaque individu le maximum de ses capacités d'agir et de le lier au dessein commun autrement que par la contrainte, par un intérêt de proximité. L'œuvre de Dubreuil n'appartiendrait qu'aux fantaisies de l'histoire de la pensée du travail, si elle n'avait si bien porté ses fruits. L'organisation en ateliers autonomes fut concrétisée dans nombre d'entreprises, et l'on s'aperçoit que le bénéfice en liberté et en autonomie humaine coïncide avec une rentabilité économique plus grande. Aujourd'hui, cette organisation a d'autant plus de succès dans les pays occidentaux depuis que nous nous sommes aperçus que les Japonais, champions de la rentabilité, agissent d'une manière analogue avec les « cercles de qualité ». Il est évident que l'on ne peut adapter ce système à n'importe quelle entreprise, mais il fonctionne correctement dans de nombreuses unités de fabrication et a démontré son applicabilité.

Par ailleurs, les Allemands ont étudié la concrétisation du principe dans toutes les sphères de la vie sociale, et ceci dès l'après-guerre. Cette volonté d'extension correspondait, dans les années cinquante, à un puissant désir de démassification sociale après l'expérience du national-socialisme[1]. Dans la vague de ce courant décentralisateur, un certain nombre de théologiens ont réclamé l'application du principe dans la structure de l'Eglise catholique. Pie XII fut le premier à étendre le principe de la société civile à l'Eglise elle-même, dans un discours aux nouveaux cardinaux le 20 février 1946, affirmant que les paroles de Pie XI dans *Quadragesimo Anno* « valent pour la vie sociale à tous ses degrés et aussi pour la vie de l'Eglise, sans préjudice de son organisation hiérarchique »[2]. Paul VI rappelle aussi l'importance de l'idée de subsidiarité en ce qui concerne la relation entre le Vatican et les églises locales, tout en précisant qu'il ne s'agit pas d'instaurer ainsi le pluralisme dans l'Eglise[3]. Les autres pontifes n'évoquaient pas la question, mais elle a été

[1] Par exemple, C. Rüther, « Das Prinzip der Subsidiarität in der Finanzwirtschaft », publié en 1949. L'auteur réclame une réforme de l'administration et de la fiscalité dans ce sens, dans un écrit très corporatiste et en même temps très agressif contre les folies inéluctables de l'Etat central.

[2] Doc. cath. 43-1946-173.

[3] Synode de 1969, Doc. cath. 66-1969-1011.

débattue très longuement depuis Pie XII au cours des divers synodes, et ce débat donne lieu à une littérature prolifique[1]. Le dilemme est que, d'une part, l'application du principe peut permettre une décentralisation des structures ecclésiales et une meilleure prise en charge de leur mission par les laïques, mais que, d'autre part, le principe dans son acception entière signifie une autonomie des groupes beaucoup trop large eu égard à la vocation de cette société particulière qu'est l'Eglise. Les phrases citées plus haut de Pie XII et de Paul VI laissent d'ailleurs bien entendre le paradoxe. Pour la plupart des théologiens, le principe ne peut s'appliquer dans l'Eglise que d'une manière induite et analogue. En effet, l'Eglise est une société fermée, à l'inverse de la société civile moderne. C'est-à-dire qu'elle ne sous-entend pas une appartenance de hasard, mais une appartenance de volonté — même si virtuellement tous les hommes en sont membres puisque l'Eglise a vocation universelle. L'Eglise pose, au préalable, des interprétations et des finalités objectivées, et c'est postérieurement que chacun choisit ou non de reconnaître ces finalités — tandis que la société civile englobe tous ceux qui se trouvent là, et leurs finalités avec eux. C'est bien pourquoi l'Eglise peut excommunier, alors que, si elle punit, c'est terreur; tandis que la société civile peut punir, mais si elle ostracise, c'est terreur. Cette distinction essentielle laisse comprendre que le principe ne s'entend ici que sur le plan des moyens, à la rigueur d'une manière analogue à celle dont Althusius l'entendait, quoique dans la communauté ecclésiale l'ensemble des moyens se trouvent étroitement liés à la finalité commune. Cette application reste donc limitrophe. Et le personnel de l'Eglise ne prône guère sa concrétisation hors la société civile, malgré les nombreux appels qui se font entendre de la part des partisans d'une théologie fondée sur le rôle des églises locales. Ou alors cette concrétisation ne porte que sur un aspect devenu aujourd'hui singulier du principe — le devoir de non-ingérence en ce qui concerne seulement les moyens de l'action. Le Code de droit canonique de 1983, qui s'y réfère explicitement et à maintes reprises, exprime autant l'unité nécessaire de l'Eglise que la question des initiatives laïques.

La volonté de mettre ce principe en pratique dans l'ensemble de la vie sociale, économique et politique, a très vite conduit les Allemands à poser le problème de l'expression juridique du principe. Il est apparu précocement que cette norme générale pouvait prêter des arguments aux défenseurs de l'action autonome, mais ne suffisait pas, sans concrétisation juridique, pour imposer leur point de vue face aux protagonistes de l'Etat-providence. La querelle à propos de la loi sur la jeunesse constitue un exemple significatif de cette difficulté.

[1] Le Père J. A. Komonchak, dans « La subsidiarité dans l'Eglise », retrace le résumé historique de ces discussions. Nous renvoyons à sa bibliographie pour cette question particulière.

« *Le cas échéant* »

En 1922, le Reichtag allemand vota une loi sur l'aide de l'Etat à la jeunesse. Cette loi stipulait que, dans le cadre des œuvres pour la jeunesse, l'Etat pouvait intervenir comme dernier recours en créant des institutions ou en développant des actions là où le privé s'était avéré insuffisant. A cette époque, le débat ne donna guère lieu à querelle[1]. Même si le principe lui-même n'était pas explicitement invoqué dans la loi de 1922, un consensus fort réclamait l'aide étatique pour garantir l'éducation à chaque enfant, mais n'entendait par là qu'une garantie au-delà de l'épuisement des efforts individuels, ou pour pallier leur négligence. Cette loi fut évidemment abrogée par le IIIe Reich, et la question revint à l'ordre du jour en 1953. Cette fois, la loi était accompagnée d'une résolution qui citait nommément le principe de subsidiarité et déclarait s'en inspirer. Ce qui indiquait non pas un changement par rapport à 1922, mais le développement de la pensée théorique et la précision de ses points de repères. Car la nouvelle loi constituait un renouvellement de l'ancienne. Elle précisait que l'Office pour la Jeunesse devait d'abord susciter la création d'associations travaillant au bien-être de la jeunesse, les aider financièrement et les soutenir en général, puis, le cas échéant — si et dans les cas où ces mesures se seraient révélées inefficaces —, intervenir lui-même en créant des institutions adéquates.

La loi de 1953 engendra dans la société allemande des débats très vifs, qui portaient sur l'utilisation de l'expression « le cas échéant » — *gegebenenfalls*. Ce mot en effet, à lui seul, introduisait une fracture entre l'Etat subsidiaire et l'Etat-providence, et tranchait en faveur du premier. Il ne s'agissait pas pour l'Etat d'intervenir de toute façon, mais seulement pour assurer la garantie dont seul il était capable. La discussion eut lieu, comme il était politiquement logique, entre le parti social-démocrate, partisan de l'intervention étatique dans un but d'égalité, et les partis CDU et CSU qui défendaient la loi. Mais cette discussion demeure finalement singulière, pour la raison suivante : le domaine de l'éducation est tellement sensible qu'à ce sujet les partisans de l'Etat subsidiaire n'étaient pas décidés aux concessions. Le travail accompli par les instances sociales ou par l'Etat en faveur de la jeunesse est un prolongement de l'action familiale : action dans laquelle s'expriment des convictions vitales. Laisser l'organisme d'Etat intervenir sans limite précise dans ce domaine, c'est risquer une tutelle idéologique. Ici,

[1] *Cf.* A. Utz, « Staat und Jugendpflege », p. 206. A. Utz s'est longuement intéressé à cette question, notamment dans *Formen und Grenzen...*, p. 14, 49-50; il l'évoque dans son *Ethique sociale*, I, p. 192-193.

l'aide de soi ne concerne pas seulement le développement d'une capacité d'agir, mais la concrétisation d'une vision du monde : d'où son importance capitale. Mais il n'en va pas de même dans la plupart des autres domaines de la vie sociale : les assurances santé, les assurances vieillesse et autres services sont presque idéologiquement neutres. C'est pourquoi, même si les partisans de l'aide de soi ont réclamé en Allemagne une intervention minimale de l'Etat dans ces domaines, ils ont été ici souvent débordés par l'appel à l'Etat-providence. Le consensus sécuritaire est si fort dans les sociétés modernes que l'on ne peut guère attendre une réalisation de l'Etat subsidiaire au sens strict — intégrant l'aide de soi la plus large possible — en ce qui concerne la politique sociale. Ici, les Etats européens restent à dominante providentialiste, l'idée de subsidiarité pouvant servir à nuancer, voire à faire reculer le providentialisme ou à proposer une idéologie de rechange quand l'Etat-providence se détruit, comme c'est son destin, par la paupérisation. Quant à la sécurité et aux assurances sociales, le citoyen moderne est incapable de penser autrement que par l'aide de l'Etat, et n'imagine pas d'autre alternative que le libéralisme classique tel qu'il est pratiqué aux Etats-Unis. Il croit couramment que l'Etat ne peut garantir sans faire lui-même, et d'autre part, que sa garantie en dernier recours introduirait un processus de trop grande inégalité. Lorsqu'un secours social est uniquement subsidiaire — ce qui est le cas du RMI en France, qui représente un complément et non un tout — c'est pour des raisons financières évidentes, et non dans un souci de responsabilisation. Par contre, l'application du principe sera importante dans les domaines de politique économique et de gestion politique décentralisée.

Le débat à propos de la loi sur la jeunesse ne concernait pas seulement la validité de l'idée subsidiaire, mais aussi le problème juridique de son application. Faut-il le traduire en droit positif ? S'il le faut, peut-on le faire ? Etant donné que le principe révèle un paradoxe — entre le devoir de non-ingérence et le devoir d'ingérence —, son interprétation ne donnera-t-elle pas toujours lieu à querelles, qu'il soit ou non traduit juridiquement ? Le débat sur le mot *gegebenenfalls* signifiait aussi la nécessité d'exprimer clairement l'idée subsidiaire. Ces dernières années, la plupart des théoriciens du principe posent la question juridique.

Constitutionnalisation

Avant la question du « comment », se pose celle du « si » : est-il légitime de constitutionnaliser le principe ? Et cela ne soulève-t-il pas certaines difficultés ou contradictions, eu égard à la forme du régime politique en vigueur et à la forme

du principe lui-même ? Il faut faire remarquer que la constitutionnalisation d'un principe de distribution des compétences convient davantage au libéralisme classique qu'à l'ordo-libéralisme ou au libéralisme social. L'Etat libéral classique cherche à préciser la limite des compétences de l'instance publique dans la constitution, pour éviter que l'instance publique n'outrepasse des bornes qui lui ont été assignées objectivement. L'idée de subsidiarité implique au contraire que l'intervention publique ne se connaît virtuellement aucune borne, en tout cas préalablement fixée par telle doctrine sociopolitique[1]. Ce qui ne signifie pas qu'elle peut se déployer partout et sans cesse, mais que dans des conditions de nécessité bien définies, elle *peut* se déployer dans tous les domaines sans pour autant devenir totalitaire ou dictatoriale. Le principe en réalité ne limite pas *a priori* la compétence de l'Etat, mais la conditionne fortement, ce qui est tout différent. Il ne lui pose des limites que selon les situations.

Par ailleurs, l'argument a été émis[2] que la constitutionnalisation du principe serait d'une certaine manière anti-démocratique. La démocratie signifie aujourd'hui non seulement la liberté de participation, mais aussi la liberté d'autonomie, c'est-à-dire pour chacun la possibilité d'agir et de penser selon ses propres fins. Dans ce cas, la liberté « ne s'arrête que là où commence celle des autres », et la concrétisation juridique du principe tendrait, par l'énonciation des conditions de l'ingérence étatique, à lui fixer des bornes toutes différentes, évaluées sur le critère du bien commun. En conséquence, il faudrait choisir, selon R. Herzog, entre une constitution démocratique et une constitution respectueuse du principe de subsidiarité, et c'est pourquoi la loi fondamentale allemande ne se réclamerait pas implicitement du principe. Même si cet argument a été balayé d'un trait par J. Isensee[3], il apparaît pourtant déterminant et contribue à la réflexion sur ce sujet. En effet, la valorisation du bien commun justifie la fixation de limites à la liberté individuelle qui sont autrement plus importantes que celles de la simple « liberté des autres ». Et même si l'on admet que le bien commun émane d'un consensus, le fait de restreindre la liberté individuelle en vue d'un bien-être général ou d'une solidarité que la majorité des citoyens valorise peut laisser penser à un exercice de démocratie jacobine davantage qu'à la réalisation d'une démocratie libérale — ce qui est d'ailleurs l'argument de certains libéraux face aux politiques sociales fiscalisantes. Il est vrai que l'Etat subsidiaire fait passer le bien

[1] L'importance de cette non-limitation de l'intervention virtuelle est rappelée par J. Isensee, *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, p. 54-55, à propos de la théorie de R. Mohl.

[2] R. Herzog, « Subsidiaritätsprinzip und Staatsverfassung », p. 416.

[3] *Op. cit.*, p. 267-268 : cet argument vaudrait alors pour bien d'autres traits de la constitution, autrement dit, toute limite posée à la liberté serait anti-démocratique.

commun avant la liberté souveraine de l'individu, et même si cette liberté fait partie du bien commun, il arrive que les deux se contredisent. Mais il serait plus juste de dire que l'Etat subsidiaire remet en cause l'individualisme philosophique, ou la démocratie individualiste, et non pas le système démocratique lui-même. Ce dernier n'a pas été ébranlé par le développement des droits-créances, qui sous-entendent pourtant une idée du bien commun, même s'ils se justifient ouvertement par la nécessité de concrétiser les droits individuels.

Le principe a rang constitutionnel pour les communes allemandes : sans apparaître nommément dans les Gemeinde Ordnungen, il les inspire directement. Par exemple, l'article 75 du Deutschen Gemeinde Ordnung précise que la commune ne peut pas entreprendre ce dont le privé est capable. C'est sans doute en Bavière que cette concrétisation est la plus précise. Les travaux sophistiqués qui ont été entrepris pour savoir si le principe s'exprimait, et de quelle manière, dans les textes juridiques[1], montrent à quel point l'idée subsidiaire domine les rapports institués entre l'Etat et les Länder, entre l'Etat et les communes, entre les communes et les personnes physiques et morales. Il s'agit d'une idée implicite, développée à travers ses applications juridiques concrètes, même si on ne la trouve pas à proprement parler sous sa forme théorique. L'article 6 de la Loi fondamentale de la RFA est par exemple significatif en ce qui concerne la distribution des compétences entre l'Etat et la famille. Il précise que l'éducation des enfants appartient en propre aux parents, sous forme d'un droit fondamental. Pourtant, l'Etat peut intervenir dans cette éducation, dans certaines conditions précises qui sont la défaillance ou la négligence des parents. Cette intervention est vue non seulement comme un droit, mais comme un devoir, l'instance étatique jouant un rôle de gardien et de garant, non pas de complément aléatoire. Le rôle des parents se justifie par la proximité évidente de l'agent et de l'acte à accomplir, et, par conséquent, par leur droit à la liberté d'autonomie; le rôle de l'Etat, par le droit des enfants à l'éducation. La question qui surgit est évidemment celle de la limite à partir de laquelle l'intervention se justifie : limite que le droit ne peut guère préciser concrètement. C'est pourquoi l'Etat a un devoir de prudence au sens ancien du terme[2] : il doit évaluer judicieusement, selon les situations, l'instant décisif avant lequel une intervention serait nuisible à la liberté des parents, et après lequel sa non-intervention serait nuisible à la dignité de l'enfant. Une autre question concerne la définition du bien de l'enfant et, plus loin, la détermination de l'instance qui doit en décider. Dans bien des cas, l'Etat peut s'ingérer dans les affaires

[1] Par exemple, H. Barion, « Die Sozialethische..., » ou J. Isensee, *op. cit.*
[2] *Mariage et famille en question. L'évolution contemporaine du droit allemand*, p. 22.

de la famille sans que celle-ci ait appelé à l'aide, et l'instance étatique se trouve ainsi détentrice de la définition du bien de l'enfant, contre les parents eux-mêmes. Le fait que ces situations ne déclenchent pas l'indignation démontre que l'idée de bien commun existe effectivement dans la société individualiste. Mais il est vrai que les droits de l'enfant peuvent, si l'on n'y prend pas garde, servir d'alibi à une ingérence étatique excessive — la Suède actuelle fournit un exemple de ce danger. Le droit allemand fixe au devoir d'ingérence un critère négatif — en cas de danger pour l'enfant —, davantage que positif — une intervention pour le bien de l'enfant laisserait davantage redouter les excès.

Cet exemple ne serait pas significatif si l'ensemble du droit allemand ne relevait du même esprit, comme on le verra plus loin à propos du fédéralisme. L'institution familiale est celle qui réclame le plus évidemment des mesures subsidiaires, de par sa nature propre. Le cas de l'éducation est le seul où même l'Etat-providence, et jusqu'à l'Etat socialiste à l'européenne, devient un Etat subsidiaire. Ici l'influence du principe se ressent d'une manière plus concrète. Mais les autres parties de la législation allemande avancent les mêmes arguments, concernant d'autres attributions de compétences.

Nombreux sont les auteurs qui regrettent que le principe ne soit pas davantage précisé dans la loi, ou constitutionnalisé en tant que tel[1]. L'idée est que la tentation de l'Etat-providence représente une sorte de pente naturelle, et que l'individu a tendance, au XX^e siècle, à se décharger sur l'Etat, lui-même congénitalement dévoreur de compétences, de ses responsabilités personnelles. La constitutionnalisation du principe permettrait de mettre un frein à cette évolution qui peut à long terme porter préjudice à la liberté d'autonomie, à l'insu des citoyens eux-mêmes. Elle serait une réponse au problème que Tocqueville évoquait déjà, à propos de la démocratie brisant sans le savoir les libertés sur lesquelles elle s'était construite. Elle pourrait protéger non seulement la société contre les empiétements de l'Etat, mais l'Etat contre la demande abusive des individus[2]. Les législateurs allemands ont par le passé reculé devant une énonciation nominale du principe, à cause de sa connotation confessionnelle, notamment lors de la convention de Herrenchiemsee, au moment de la rédaction de la constitution. Il est vrai que l'idée de subsidiarité évoque irrésistiblement les écrits des papes, même si depuis 1931 elle s'est largement transformée et a subi les influences de pensées extérieures. Mais la question serait aujourd'hui davantage de savoir si l'idée elle-même pourrait trouver des acceptions positives susceptibles d'être reçues dans

[1] H. Kalkbrenner, « Die rechtliche... », p. 516 et ss.
[2] I. von Münch, « Staatliche... », p. 304-305.

les textes juridiques. On en vient à se demander si la nature du principe permet son énonciation juridique précise. Ses défenseurs insistent sur le fait qu'il s'agit d'un principe et non d'une norme. Même s'il est non seulement principe de droit naturel, mais principe réclamant de se concrétiser dans le droit positif, il n'en reste pas moins rebelle à sa traduction en norme ou en normes, parce qu'il concerne l'appréciation de limites fluctuantes plus qu'il ne porte sur des actes. La même action qu'il interdit ici peut se trouver là rendue nécessaire et conforme à la même éthique qui l'avait auparavant proscrite. Les conditions sous lesquelles il réclame l'ingérence de l'Etat ne peuvent guère recevoir de définitions objectives : l'incapacité, la négligence, le besoin pressant sont des critères flottants dépendant des situations. La caractéristique essentielle du principe est sa flexibilité sans laquelle il n'aurait pas de raison d'être, puisqu'il instaure un équilibre. Il ne saurait donc en aucun cas se rigidifier, par exemple prescrire juridiquement un domaine de compétences réservées : il sous-entend au contraire qu'il n'y a pas de compétences réservées. Sa formulation juridique peut permettre d'éviter à la fois les excès de l'ingérence et les lacunes de la non-ingérence, en laissant ouverte la possibilité d'en appeler à la loi en cas de conflit. Son application au quotidien relève de la connaissance exacte de chaque situation. A cet égard, le principe ne peut s'appliquer directement, mais seulement guider les appréciations des agents politiques et sociaux. Dans les lois allemandes et suisses, l'idée de subsidiarité apparaît moins comme une norme de droit que comme une atmosphère, une sorte de toile de fond, une référence implicite. Elle inspire entièrement le système fédéral.

Fédéralisme

Le système fédéral représente l'expression concrète du principe formel qui nous occupe. Il en est le contenu le plus significatif et le plus élaboré. Et même probablement le seul contenu systématiquement élaboré, en tout cas jusqu'à présent.

Le fédéralisme, défini comme « un Etat comprenant en son sein plusieurs collectivités d'apparence étatique »[1], exprime le souci de ne laisser à l'Etat central que les compétences consenties par les différents groupes sociaux intermédiaires, sans qu'il abandonne pour autant les tâches jugées nécessaires au bien commun. Les collectivités en question possèdent la plupart des prérogatives attribuées ailleurs à l'Etat, hormis la souveraineté. Le fédéralisme exige donc une société

[1] S. Rials, *Destin du fédéralisme*, p. 9.

organique, au sens d'une société structurée en sous-ensembles, d'une organisation articulée — et non pas au sens d'un ordre déterminé d'en haut par une vision socio-politique globale, à l'image par exemple de l'ordre social chrétien de La Tour du Pin. Il suppose des instances inférieures — dans leur dépendance à l'instance souveraine — aptes à exercer des fonctions politiques majeures dans l'ordre des trois pouvoirs de Montesquieu. Le système fédéral part de l'hypothèse que ces instances sont *capables* d'exercer ces fonctions valablement, aussi valablement que l'Etat souverain lui-même, et que par conséquent, étant donné leur plus grande proximité par rapport à la masse des citoyens, elles les exerceront avec plus de précision, d'efficacité et de justice. La conviction de cette capacité ne provient pas d'une réflexion théorique, mais de l'expérience pratique. Le fédéralisme est né par la coalition d'instances sociales qui avaient démontré leurs capacités à se gouverner comme on démontre le mouvement en marchant, et qui se sont donné un Etat souverain pour garantir leur sécurité : en Amérique du Nord, en Suisse. Lorsque, à l'inverse, un Etat à vocation historiquement jacobine remet une grande partie de ses pouvoirs à la société constituée en groupes, il opère une décentralisation mais ne crée pas de fédération. La caractéristique de la fédération consiste en ce que les compétences des groupes sont en général préalables, donc garanties par un contrat au moment de la création de l'Etat central, et non pas *accordées* — avec ce que cela suppose de précarité —, par un Etat central qui s'en dessaisit, comme dans la décentralisation. Cela ne signifie pas qu'aucun fédéralisme ne saurait dans l'avenir voir le jour à partir d'un Etat central puissant. Mais ce processus serait infiniment plus difficile à mener à son terme que le processus inverse, parce que les capacités supposées au départ ne doivent pas être théoriques ou rationnelles, mais pratiques. Dans l'idée de subsidiarité qui sous-tend le fédéralisme, les libertés avec les capacités qui les concrétisent ne sont pas posées en théorie mais en situation. Même si elles existent virtuellement dans toute société, elles ne peuvent se matérialiser que par l'effort et un sens de la responsabilité acquis par l'histoire. On ne décrète pas le fédéralisme comme on décrète une dictature. Il faut que la liberté concrète existe déjà, ce qui apparaît comme une contradiction puisque justement, si l'Etat est centralisé, c'est que les libertés d'agir ne sont pas véritablement développées. Le fédéralisme allemand d'après guerre a pu s'instituer parce qu'au-delà de la phase totalitaire du III^e^ Reich la société allemande possédait une longue tradition d'autonomie régionale. On pourrait imaginer un Etat à vocation historique providentialiste ou jacobine créant un fédéralisme, non par une démarche volontariste, mais par une sorte de lassitude, et après une longue période de désagrégation pendant laquelle les groupes intermédiaires renaissants auraient pu forger leurs libertés concrètes

en profitant de la faiblesse et de la pauvreté inhérentes à tout Etat jacobin sur le long terme.

L'histoire des fédéralismes rejoint l'histoire philosophique du principe de subsidiarité. L'idée de secondarité et de suppléance précède l'idée de secours. En Amérique du Nord, c'est pour repousser le danger indien et faire face à la concurrence hollandaise que les colonies s'unissent, en 1643 puis en 1684. L'union répond à une urgence que les autonomies ne peuvent résoudre. C'est cette urgence, liée à l'incapacité, qui fonde le gouvernement fédéral. Celui-ci joue donc un rôle subsidiaire, d'abord au sens premier et imparfait de secondaire : au départ, il est lié à une situation d'exception. Il est supplétif : on ne lui confère que les attributions que les Etats fédérés ne sont pas en mesure d'assumer. C'est à cette seule condition qu'il reçoit légitimité. En Suisse, les cantons signent un pacte en 1291 pour affermir leurs droits et libertés face à la menace habsbourgeoise. C'est pour restaurer l'ordre social menacé que sont créés un gouvernement central en 1848, et une assemblée fédérale remplaçant l'ancienne diète. Ici aussi, les pouvoirs de l'Etat fédéral lui sont *délégués*[1] par les fédérés, et tous les pouvoirs qui ne sont pas dévolus à l'Etat fédéral, demeurent aux fédérés. Cette transmission de bas en haut montre bien où se trouve l'origine du pouvoir. Les compétences appartiennent naturellement, et sans réclamer aucune justification de raison, aux collectivités de proximité. Les compétences de l'Etat doivent au contraire recevoir justification, car elles émergent d'une nécessité seconde. Les compétences de l'Etat fédéral sont énumérées, c'est-à-dire restrictives et fondées en raison; alors que dans les autres organisations politiques et à plus forte raison dans l'Etat centralisé, ce sont les compétences des collectivités qui sont énumérées, déléguées et fondées en raison, car, ici, ce sont elles qui sont de nécessité seconde.

Mais la conviction que les pouvoirs se délèguent du bas vers le haut seulement lorsque apparaissent des incapacités ne résout pas pour autant la question de savoirs quels pouvoirs doivent être délégués. Le problème du partage des compétences constitue le problème principal du fédéralisme, justement parce qu'il ne repose pas sur une théorie figée de l'attribution des compétences — « l'Etat fait toujours mieux que la société », ou « le privé fait toujours mieux que l'Etat ». Les critères de la liberté d'action et de la proximité jouent en faveur des pouvoirs

[1] Article 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 : « Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral. » J.-F. Aubert, dans son *Traité de droit constitutionnel suisse*, p. 232, fait remarquer que le mot « délégation » doit être employé au sens dérivé. En réalité, « ce ne sont pas les cantons qui *délèguent* une compétence à la confédération, c'est le constituant fédéral qui la lui *attribue* ». Les compétences appartiennent bien à l'origine aux cantons, mais elles doivent passer par la constitution pour être dévolues à la confédération.

autonomes. Mais les critères de sécurité et, depuis un siècle, de solidarité et d'égalité jouent en faveur de la dévolution de compétences au pouvoir central. Le partage est donc question d'équilibre. L'équilibre est changeant, les compétences peuvent passer de main en main selon les besoins du moment. Les cantons suisses possédaient leur propre droit civil jusqu'en 1911, et leur droit pénal jusqu'en 1941. Il est vrai que la tendance est presque toujours à la centralisation, du fait à la fois des guerres successives et du développement de l'idéal d'égalité — les subventions du Bund aux cantons les plus démunis favorisent l'assise de la puissance centrale. Mais les aspirations à maintenir l'autonomie sont également fortes. Les Länder allemands se regroupent pour résoudre des problèmes trop complexes pour une seule collectivité, et éviter ainsi l'ingérence du pouvoir central. Dans le même esprit, le législateur suisse réclame aujourd'hui pour toutes les activités fédérales une base constitutionnelle préalable, afin d'éviter les actions dites « non contraignantes » de l'Etat — aides, subventions facultatives — qui au XIX^e siècle créaient des habitudes néfastes à l'autonomie.

Dans un pays comme la Suisse, le problème des compétences se pose sans cesse. Rien n'étant figé, le principe sert de grille de référence pour une réadaptation constante des attributions de compétences. Mais cette référence n'est pas elle-même une loi : une indication seulement. Les cantons doivent conserver la maîtrise de toutes les actions dont ils sont capables. De multiples problèmes se posent ensuite. Les cantons diffèrent grandement de taille et de population. Les uns peuvent offrir à leur population des services importants, les autres non. Faut-il donc que l'Etat fédéral prenne en charge sur l'ensemble du territoire certains services parce qu'interdits aux cantons les plus démunis ? Faut-il qu'il ne subventionne que ces derniers cantons — auquel cas les cantons pauvres paieraient leur mise à niveau d'un abandon partiel de leur autonomie ? Les Suisses tentent de favoriser les actions communes et les solidarités entre cantons, avant de susciter l'intervention de la Confédération[1]. La question de l'équilibre entre l'autonomie et le bien-être dispensé d'en haut reste toujours présente : faut-il par exemple que l'action cantonale soit au moins aussi efficace que celle de la Confédération, ou peut-on admettre un certain déficit d'efficacité eu égard au gain en autonomie ? Le système fédéral correspond à une pensée de la voie moyenne. Il veut répondre aux besoins contradictoires, et pour cela il faut une organisation souple, qui permette de délibérer au fur et à mesure.

Le fédéralisme est directement inspiré de la pensée politique aristotélicienne et thomiste, tout en intégrant l'apport de l'individualisme moderne. L'homme y

[1] J. Voyame, « Le principe de subsidiarité... », p. 124 et ss.

est vu comme un être en réalisation, défini par ses projets et par ses actes, dont seuls il se nourrit. L'homme n'est pas un héritier de l'Etat, mais un héritier de sa communauté d'appartenance. Celle-ci lui permet de développer ses capacités, grâce auxquelles il réalisera ses propres performances. La société représente en même temps un organisme moral, un groupe porteur d'un projet global. La société civile recherche le bonheur de tous en tant qu'ils sont ensemble. L'essentiel est donc de garantir le respect simultané des projets singuliers et du projet commun. Ceci implique des attributions de compétences en spectre, des sphères de libertés graduelles, bien loin d'une idée rationnelle et globale de la liberté qui serait davantage la nôtre. Pour le fédéralisme, aucune autonomie ne vaut en elle-même, mais toute autonomie vaut dès lors qu'elle grandit l'individu : vision que l'on pourrait qualifier de pessimiste ou de réaliste selon les prémisses que l'on se donne. Les valeurs essentielles ne se matérialisent pas dans des régimes politiques, dans des types rationnels d'organisation : par exemple, la démocratie n'a pas de valeur en soi, mais dans la mesure où tel pays est capable d'assumer cette liberté singulière et d'en tirer un bien[1]. Les défenseurs du fédéralisme sont d'abord les défenseurs du droit naturel, et justifient leur organisation par son réalisme vis-à-vis des capacités humaines. Le fédéralisme est un anti-système, parce qu'il se tient au plus près des besoins élémentaires, et ne rationalise pas — la plupart des organisations politiques, économiques et sociales rationalisent : soit elles veulent contraindre les individus à ressembler à leur principe, soit elles vivent sur l'idée d'un homme défini *a priori*. Le fédéralisme n'accorde à l'individu que l'autonomie dont il est capable à ce moment et à cet endroit, mais il la lui accorde toute. Par ailleurs, il porte une idée de progrès de la liberté, ce qui n'est possible justement que parce que la liberté n'y est pas figée dans un concept donné une fois pour toutes[2].

Les défenseurs du fédéralisme arguent que cette organisation politique de proximité, alliant la nécessité de la souveraineté avec le respect des autonomies, serait la seule à pouvoir assumer valablement la diversité de plus en plus explosive des sociétés contemporaines. Il s'agit bien d'assumer et non pas de résoudre, car la politique n'est pas définie ici comme une science capable de résoudre les problèmes humains. L'idée de subsidiarité — et par conséquent aussi l'organi-

[1] La relativisation de la valeur démocratique est assez fréquente chez les défenseurs du principe, par exemple H. Stadler, *Subsidiaritätsprinzip und Foederalismus*, p. 40.

[2] Ce qui amène A. Utz à développer une théorie du progrès des peuples qui rappelle celle des auteurs du XIX^e siècle et notamment celle de Taparelli : un gouvernement centralisé peut se justifier chez des peuples peu capables de liberté, afin de les y éduquer; par ailleurs, le développement incessant de la liberté d'autonomie dans la société moderne pourrait conduire, dans l'idéal, à un Etat fédéraliste mondial (« Fédéralisme et droit naturel », p. 82 et ss.).

sation fédérale — implique une philosophie de la finitude dans laquelle les paradoxes humains peuvent être compris, endossés, aménagés, mais n'ont aucune chance d'être dissous, étant donné l'imperfection congénitale de la nature. Certains pensent[1] que l'Europe pourrait se constituer dans le cadre du fédéralisme. L'application de l'idée subsidiaire pourrait permettre de prendre en charge les diversités les plus contraires, sans nier ni récuser les solidarités d'Etat. Et ceci parce que cette idée est fondée sur l'acceptation de la société plurielle, mais en un sens plus profond que celui entendu par la démocratie : non seulement diversité des opinions, mais diversité des capacités d'actions et des performances à la fois individuelles et sociales.

[1] K. Thieme, « Foederalismus und Subsidiaritätsprinzip ».

CONCLUSION

Tel qu'il se présente aujourd'hui, le principe de subsidiarité apparaît comme un produit caractéristique de la culture politique européenne. Il concrétise la place que nous attribuons à l'Etat en général et à l'autorité tout court dans l'histoire de nos sociétés. Les sociétés sont pour nous dotées d'une vie propre, d'où leur autonomie naturelle. Elles poursuivent dès leur naissance des fins singulières. L'Etat ne se justifie que pour les aider à poursuivre ces fins. Depuis les origines, nous tenons pour principe que l'homme est plus vieux que l'Etat. L'instance suprême est issue de la conscience de nos insuffisances, mais elle ne nous engendre pas. Elle est comme cette machine que nous fabriquons pour soulever des pierres trop lourdes pour nos bras, ou pour enregistrer des calculs à l'infini là où notre mémoire vacille. Elle nous permet de viser des projets plus élaborés, et davantage de devenir ce que nous sommes. Mais nous n'attendons pas qu'elle se rende au bal à notre place, ni qu'elle nous dicte nos pensées sur la mort.

L'Europe s'est donné des institutions politiques capables d'empêcher la puissance publique d'abuser de son autorité. Dans le domaine politique, tous nos efforts intellectuels et institutionnels ont porté depuis des siècles sur le problème de la limitation du pouvoir sans pour autant que cette limitation nuise à la nécessaire souveraineté. Cet équilibre assez précaire a été atteint avec la démocratie parlementaire, assortie parfois de l'institution monarchique symbolisant l'identité et l'unité nationale, voire, comme en France, d'un régime présidentiel mimant sans le dire la symbolique monarchique dont une tradition avait brisé le nom. Il s'agissait toujours d'interdire au pouvoir d'outrepasser ses fonctions utiles et dévolues à lui parce qu'utiles. Nous connaissons depuis longtemps la naturelle propension du pouvoir à l'excès, et nous savons bien que l'autorité se déploye instinctivement, si l'on n'y prend pas garde. L'érection de l'Etat de droit

vise à fonder les limites au-delà desquelles le pouvoir outrepasserait le domaine de son utilité stricte, en même temps qu'à garantir la protection de la dignité des citoyens. C'est bien pourquoi la situation exceptionnelle peut légitimer une moindre protection des libertés, en accroissant le rôle utile du pouvoir dans certaines circonstances tragiques.

Ces limites posées à l'Etat sur le plan institutionnel par la démocratie parlementaire s'étendent au plan économique et social avec le principe de subsidiarité. L'Etat subsidiaire correspond à l'Etat de droit, il lui est homologue sur un plan différent. L'idée d'une intervention de l'Etat selon sa stricte nécessité et utilité engendre ici la démocratie et là l'Etat subsidiaire. Il s'agit toujours de dénier à l'Etat le rôle de serviteur d'une transcendance ou d'un système rationnel, ce qui revient finalement au même. Issue d'Aristote, de la scolastique, du Moyen Age germanique, l'idée de subsidiarité marque de son empreinte les divers moments de notre pensée politique. Robespierre lui-même s'y réfère en 1793[1]. Elle fonde la démocratie américaine[2]. Présente et reconnue dans les pays germaniques depuis le début de ce siècle, elle réapparaît aujourd'hui en France à la faveur de deux événements différents : l'événement idéologique que constitue depuis deux ou trois décennies la diffusion d'une pensée décentralisatrice dans un pays traditionnellement centraliste; l'événement historique de la naissance de l'Europe, par laquelle l'influence de nos voisins contribue à remettre en cause nos anciennes habitudes. Jusqu'ici, le terme qui nous occupe n'appelait en français qu'une signification technique — il n'est d'ailleurs pas relevé dans les dictionnaires courants[3]. Mais l'émergence de l'institution européenne pose le problème majeur de la coexistence d'instances autonomes et souveraines sous le même dessein commun. La question de l'attribution des compétences incite les artisans du projet européen à se tourner vers l'idée de subsidiarité qui pourrait permettre de guider la réflexion à cet égard. Ce qui explique que le principe resurgisse, tout récemment, des musées où il avait été relégué. Le socialiste J. Delors le défend dans ses discours européens, et l'on

[1] Discours sur la constitution, Convention nationale, séance du 10 mai 1793, *Moniteur universel*, 13 mai 1793, p. 363 : « Fuyez la manie ancienne des gouvernements de vouloir trop gouverner; laissez aux individus, laissez aux familles le droit de faire ce qui ne nuit pas à autrui; laissez aux communes le pouvoir de régler elles-mêmes leurs propres affaires en tout ce qui ne tient point essentiellement à l'administration de la république; rendez à la liberté individuelle tout ce qui n'appartient pas naturellement à l'autorité publique et vous aurez laissé d'autant moins de prise à l'ambition et à l'arbitraire. »

[2] D'après A. Lincoln : « Le but légitime du gouvernement est de faire pour la société ce dont celle-ci a besoin mais qu'elle ne peut pas du tout accomplir, ou ne peut pas accomplir aussi bien à travers ses capacités individuelles. Dans tout ce que les gens peuvent accomplir aussi bien pour eux-mêmes et individuellement, le gouvernement n'a pas à s'ingérer. »

[3] J.-M. Ponthier, « La subsidiarité en droit administratif », p. 1530 : pour la première fois citée en 1901 dans une décision du Conseil d'Etat. Dans ce cadre, le terme reste technique : il s'agit de l'adjectif courant et non de l'énonciation du principe.

ne peut s'empêcher de penser que le socialisme sans l'Etat-providence finirait par s'identifier à l'ordo-libéralisme, peut-être à son insu et en ne conservant que son vocable. V. Giscard d'Estaing, héritier d'une droite qui se veut orléaniste mais qui a démontré dans le passé proche son attachement très français au jacobinisme, a rédigé en juin 1990 un rapport sur le principe de subsidiarité dans la construction européenne. Ce qui laisse apercevoir l'évolution des esprits.

Depuis la Grèce antique, l'Etat centralisateur et privateur d'autonomie représente, comme l'Etat despotique, davantage pour nous une exception qu'une habitude, sur le long terme. La méfiance par rapport à l'Etat constitue la trame de notre pensée politique. L'invention spécifique des contrats marque le refus d'osciller entre la force brute et l'anarchie rémanente, et le désir de trouver une voie originale qui ne cède ni à l'une ni à l'autre. En ce qui concerne les régimes politiques, l'histoire des tentations despotiques en Europe — monarchies hellénistiques et Empire romain, absolutisme du XVIII^e siècle, totalitarismes du XX^e siècle — raconterait l'histoire de nos déviances, souvent inspirées par des modèles étrangers aux nôtres. Dans le domaine socio-économique, l'histoire des pouvoirs centralisés de l'Europe rappellerait des modèles extérieurs d'égalisation fondés sur une idée de l'Etat-créateur de société — par exemple, l'Etat légiste chinois, l'Etat inca. L'Etat-providence, aujourd'hui à l'œuvre dans certaines sociétés européennes, est un ersatz du modèle socialiste. Il correspond à la concrétisation d'un concept d'égalité issu en partie de l'idéal démocratique. Si bien que, comme Tocqueville l'avait démontré avec talent, la démocratie qui fonde un Etat restreint sur le plan institutionnel engendre paradoxalement un Etat tentaculaire sur le plan socio-économique. Le principe de subsidiarité se heurte à l'Etat-providence, non parce qu'il récuse l'idée d'égalité, mais parce qu'il la donne comme résultat — issue de la garantie d'Etat en dernier recours —, et non comme la finalité dernière du projet politique. Dans son acception positive, il ne récuse pas la nécessité d'une certaine égalisation sociale. Concrétiser la dignité de chacun signifie en effet opérer une redistribution partielle des biens et services. Mais l'ingérence d'Etat ne représente qu'un moyen de recours dans cette redistribution. Contrairement à ce qui se passe avec l'Etat-providence, ici l'égalisation ne doit pas contribuer à diminuer la liberté d'autonomie, mais doit au contraire apparaître comme une œuvre de la liberté d'autonomie. Toute la société sera mise à contribution pour réaliser le projet commun. Afin de ne pas tomber dans une vision idéaliste de la générosité humaine, tout service librement rendu au bien commun sera privilégié par rapport aux actions visant au simple profit individuel. L'égalisation relative en services et en biens, au titre de la justice sociale, sera la même qu'avec l'Etat-providence, puisque l'Etat subsidiaire se fait un devoir de compléter le

secours dont la liberté ne s'est pas rendue capable. Mais la différence est que l'Etat subsidiaire n'égalise pas les libertés d'actions, en les persuadant de se développer au contraire au maximum de leurs capacités, quitte à orienter leurs finalités par des lois appropriées.

L'Etat-providence a coutume de se poser en champion de la justice sociale, ce qui constitue son argument décisif. On peut ainsi se demander pourquoi il rejette l'Etat subsidiaire, puisque celui-ci fait en sorte que la même justice soit rendue en dernier ressort, par d'autres moyens. Il faut croire que l'idéologie de l'Etat-providence réclame, au-delà de la justice sociale et de l'égalité des services, et dans le non-dit, une égalité des actes et des initiatives. Le secours apporté par l'Etat-providence ne se légitime pas seulement par cette croyance aujourd'hui dépassée selon laquelle l'Etat fait mieux que la société. Mais, plus profondément, par la préférence accordée au secours d'une instance anonyme, qui exclut la différence parce qu'elle distribue à tous sans discrimination, et qui exclut la reconnaissance parce qu'officielle et lointaine. En réalité, la vraie justification de l'Etat-providence n'est pas le besoin de secours, mais ce désir d'un secours qui ne se sait ni ne se dit. L'Etat-providence signifie peut-être la mauvaise conscience du secours reçu, et subséquemment la volonté de le banaliser, de lui ôter son nom en le rendant général et habituel. L'égalisation et la systématisation du secours veulent faire oublier en même temps la différence entre ceux qui ont besoin du secours et ceux qui n'en ont pas besoin, mais le reçoivent tout de même. Ainsi, l'Etat nivelle par le don ce que, dans une société de marché, il ne peut niveler par l'exaction. Il n'aplanit pas matériellement — au contraire, à cet égard, il inégalise puisqu'il octroie souvent un superflu à ceux qui possèdent déjà le nécessaire —, mais il aplanit psychologiquement. Il égalise davantage les initiatives, en les réduisant au plus petit dénominateur commun, que les biens et les services. Par voie de conséquence, chacun finit par ignorer de quoi il serait vraiment capable si l'Etat ne lui portait secours, et c'est peut-être dans cette ignorance voulue, et heureuse, porteuse d'égalité rêvée, que gît la raison fondatrice de l'Etat-providence.

Il est aisé de comprendre que l'instauration d'un Etat subsidiaire représente une tâche difficile à la fois parce qu'il exige des efforts renouvelés de la part de la société, et parce qu'il suppose une volonté de moindre ingérence de la part des pouvoirs publics. C'est bien pourquoi des voix s'élèvent depuis longtemps en Allemagne pour réclamer la constitutionnalisation du principe. La tendance naturelle du citoyen est de rechercher la protection, et la tendance naturelle du pouvoir consiste à multiplier ses interventions. L'Etat subsidiaire réclame des efforts de discrétion aux pouvoirs publics, d'initiative à la société. Par ailleurs, il suppose un mécanisme complexe et fragile, constamment redéfini en fonction des capacités

de liberté et des besoins de secours. Il apparaît ainsi, d'une certaine manière, contre nature. Mais la démocratie, elle aussi, se développe à l'encontre des habitudes les plus simples. L'Etat-providence représente la pente facile, comme le despotisme de Montesquieu : « Pour former un gouvernement modéré, il faut combiner les puissances, les régler, les tempérer, les faire agir; donner, pour ainsi dire, un lest à l'une, pour la mettre en état de résister à une autre; c'est un chef-d'œuvre de législation que le hasard fait rarement, et que rarement on laisse faire à la prudence. Un gouvernement despotique, au contraire, saute, pour ainsi dire, aux yeux; il est uniforme partout : comme il ne faut que des passions pour l'établir, tout le monde est bon pour cela. »[1]

Il reste que l'Etat-providence tend par nature à la paupérisation, parce qu'ici l'enflure du secours correspond à l'enflure de la puissance politique dans l'Etat despotique. C'est plus cette paupérisation qui suscite aujourd'hui un cri d'alarme, que l'amoindrissement de la liberté d'autonomie, à laquelle on ne prend pas garde. Les sociétés européennes viendront peut-être réclamer un Etat subsidiaire, non par désir d'autonomie, mais parce que le secours étendu partout finit par s'étioler et par nuire à ceux-là mêmes qu'il était censé protéger. Faute de pouvoir continuer à distribuer des secours sans conditions, il faudra bien délimiter des aires de compétences, et réclamer à la société sa participation au bien commun.

[1] *Esprit des lois*, V ,XIV.

BIBLIOGRAPHIE

Althusius J., *Politica*, trad. anglaise, Londres, Eyre & Spottiswoode, 1965.

Aubert J.-F., *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, 1967.

Audouin R., *Le corporatisme*, Paris, Sedif, 1962.

Barion H., Die Sozialethische Gleichschaltung der Länder und gemeinden durch den Bund. Eine konkretisierte Studie zum Subsidiaritätsprinzip, *Der Staat*, 3 Band, 1964, p. 1-39.

Barion J., Hegels Staatslehre und das Prinzip der Subsidiarität, *Die neue Ordnung*, 1953, p. 193-201, 279-287.

Bastiat F., *Œuvres économiques*, Paris, PUF, 1983.

Bastid P., *Le juriste allemand Althusius a-t-il été un précurseur de la révolution française ?*, F. Didot, 1952, 20 p.

Baudrillart M.-H., *Des rapports de la morale et de l'économie politique*, Guillaumin, 1960.

Bentham J., *Traité de législation civile et pénale*, Paris, Rey & Gravier, 1830.

— *Esquisse d'un ouvrage en faveur des pauvres*, Paris.

Bertauld M. A., *Philosophie politique de l'histoire de France*, Paris, Didier, 1864.

Bertrams W., Das Subsidiaritätsprinzip, ein Mythos ?, *Stimmen der Zeit*, 1955-1956, p. 388-390.

— Vom Sinn des Subsidiaritätsprinzip, *Orientierung* (Zurich), n° 21, 1957, p. 76-79.

— Das Subsidiaritätsprinzip in der Kirche, *Stimmen der Zeit*, 1956-1957, p. 252-267.

Beuve-Méry H., *Théorie des pouvoirs publics d'après F. de Vittoria*, Paris, Spes, 1928.

Bourgeois B., *La pensée politique de Hegel*, Paris, PUF, 1969.

Calvez J.-Y., *Eglise et société économique*, Aubier, 1959.

Clément M., *Mater et Magistra* et le principe de subsidiarité, *Itinéraires* n° 64, juin 1962, p. 14-28.

Dagory J., *La « Politica » d'Althusius*, thèse de droit dactylographiée, 1963.

David J., Streit um das Subsidiaritätsprinzip, *Orientierung* n° 2, janvier 1957, p. 13-16.

Dion G., *Notion organique de la société civile et fonction supplétive de l'Etat selon la philosophie thomiste*, thèse de licence, Laval, 1943, 44 p.

Dürig, Verfassung und Verwaltung im Wohlfartsstaat, das prinzip des Subsidiarität, *Juristenzeitung*, 1953, p. 198.

Gide C., *La solidarité*, PUF, 1932.

Gierke O. von, *Théories politiques du Moyen Age*, Paris, Sirey, 1914.

Gilson E., *Le thomisme*, Paris, Vrin, 1965.

Goyau G., *Ketteler*, Paris, Bloud, 1908.

Grisel A., *Traité de droit administratif*, Neuchâtel, Ides et Calendes, 1984.

Hayek F., *Droit, législation et liberté*, Paris, PUF, 1973, 3 vol.

Hegel F., *La constitution de l'Allemagne. Ecrits politiques*, Paris, Champ Libre, 1977.
— *Philosophie du droit*, Paris, Vrin, 1986.
Hengstenberg H. E., Philosophische Begründung des Subsidiaritätsprinzip, *Sammlung Politeia*, Heidelberg, K. Verlag, 1953, p. 19-44.
Herzog R., Subsidiaritätsprinzip und Staatsverfassung, *Der Staat*, 1963, 2. Band, p. 399-423.
Heyde L., Überlegungen zum Subsidiaritätsprinzip in der Socialpolitik, *Festgabe für G. Jahn*, Berlin, 1955, p. 99-106.
Hoffmann-Becking M., Die Begreuzung der Wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand durch Subsidiaritätsprinzip und Übermassverbot, *Fortschritte des Verwaltungrechts, Festschrift für Hans J. Wolf*, Munchen, 1973, p. 445-462.
Humboldt W. de, *Essai sur les limites de l'action de l'Etat*, Paris, Germer-Baillière, 1867.
Isensee J., *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, Berlin, Duncker & Humblot, 1968.
Jacquin R., *Taparelli*, Paris, Lethielleux, 1943.
Jean XXIII, *Sur la paix entre toutes les nations*, Imprimerie Saint-Michel.
— *Mater et Magistra*, Imprimerie Saint-Michel.
Jean-Paul II, *Le travail humain*, Librairie Tequi.
Kalkbrenner H., Die rechtliche Verbindlichkeit des Subsidiaritätsprinzip, *Recht und Staat, Festschrift für Gunther Kuchenhoff*, Berlin, 1972, p. 515-539.
Ketteler W. de, *La question ouvrière et le christianisme*, Liège, 1869.
— *Liberté, autorité, Eglise*, Paris, Louis Vivès, 1862.
— *La lutte religieuse en Allemagne*, Paris, Haton, 1875.
— Die Katholiken und das Reich, *Kettelers Schriften*, II.
— *Devoirs des parents et de la famille en présence des conditions nouvelles faites aux écoles primaires*, Paris, Œuvre de Saint-Paul, 1882.
Komonchak J.-A., La subsidiarité dans l'Eglise, *Bulletin du secrétariat de la conférence épiscopale française*, nº 1, janvier 1988, p. 1-10.
Koninck C. de, *De la primauté du bien commun contre les personnalistes*, Québec, Ed. de l'Université Laval, 1943.
— In defence of Saint Thomas, *Laval théologique et philosophique*, vol. I, nº 2, 1945.
Kuchenhoff G., Staatverfassung und Subsidiarität, *Sammlung Politeia*, Heidelberg, K. Verlag, 1953, p. 67-99.
La Tour du Pin R. de, *Vers un ordre social chrétien*, Paris, Beauchesne, 1907.
Leclercq J., *La philosophie morale de saint Thomas devant la pensée contemporaine*, Paris, Vrin, 1955.
Léon XIII, *Rerum Novarum*, Ed. Saint-Michel.
Link E., *Das Subsidiaritätsprinzip. Sein Wesen und seine Bedeutung für die Sozialethik*, Freiburg, Verlag Herder, 1955.
Locke J., *Deuxième traité du gouvernement civil*, Paris, Vrin, 1967.
Madiran J., *Le principe de totalité*, Paris, NEL, 1963.
Maritain J., *De Bergson à Thomas d'Aquin*, Paris, Hartmann, 1944.
Marsile de Padoue, *Le défenseur de la paix*, Paris, Vrin, 1968.
Maugenest D., Le principe de subsidiarité et la pensée catholique, *Professions et entreprises*, juillet-septembre 1985.
Mayeur J. M., *Catholicisme social et démocratie chrétienne*, Paris, Le Cerf, 1986.
Meinecke F., *L'idée de la raison d'Etat dans l'histoire des temps modernes*, Droz, 1973.
Mesnard P., *L'essor de la philosophie politique au XVIe siècle*, Vrin, 1969.
Messner J., Freedom as a principle of social ordner. An essay in the substance of subsidiarity function, *The Modern Schoolman*, Saint Louis (Missouri), janvier 1951, p. 97-110.
Michel S., *La notion thomiste du bien commun*, Paris, Vrin, 1932.
Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Paris, Ganier, 1941, 2 vol.

Mueller F., The principle of subsidiarity in the christian tradition, *The American Catholic Sociological Review*, Chicago, 1943, p. 144-157.
Mulcahy R. *The economics of Heinrich Pesch*, New York, Henry Holt & Company, 1952.
Munch I. von, Staatliche Wirtschafthilfe und Subsidiaritätsprinzip, *Juristenzeitung*, 1960, p. 303-306.
Mussolini B., *L'Etat corporatif*, Florence, Valecchi, 1938.
Nawiasky H., *Staatslehre*, *Verlagsanstalt Benziger*, Köln, 1945-1955, 3 vol.
Nell-Breuning O. von, Zur Sozialreform, Erwägungen zum Subsidiaritätsprinzip, *Stimmen der Zeit*, 1955-1956, p. 1-11.
Paul VI, *Populorum Progressio*, Cahiers de l'actualité religieuse et sociale.
— *Les questions sociales de notre temps*, Ed. Saint-Michel.
Pavan P., La sussidiarita come principio della struttura sociale, *Politeia*, II, 1950, p. 7-17.
Perroux F., *Capitalisme et communauté de travail*, Sirey, 1938.
Pie XI, *Quadragesimo Anno*, Ed. Saint-Michel.
Pie XII, *Sur la démocratie*, Radio-message du 24 décembre 1944, Office international des Œuvres de formation civique.
Ploncard d'Assac J., *L'Etat corporatif (l'expérience portugaise)*, La Librairie Française.
Ponthier J.-M., La subsidiarité en droit administratif, *Revue de droit public*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 4, 1986, p. 1515-1537.
— *L'Etat et les collectivités locales*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1978.
Proudhon P.-J., *De la justice dans la Révolution et dans l'Eglise*, Paris, Fayard, 1988, 3 vol.
— *Idée générale de la Révolution au XIX^e siècle*, Paris, M. Rivière, 1923.
— *De la création de l'ordre dans l'humanité*, Paris, M. Rivière, 1927.
— *Du principe fédératif*, Paris, M. Rivière, 1959.
— *De la capacité politique des classes ouvrières*, Paris, M. Rivière, 1924.
— *Théorie de l'impôt*, Paris, Hetzel, 1861.
Rendtorff T., Kritische Erwägungen zum Subsidiaritätsprinzip, *Der Staat*, 1962, 1. Band, p. 405-430.
Rials S., *Destin du fédéralisme*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1986.
Roland-Gosselin B., *La doctrine politique de saint Thomas d'Aquin*, Paris, M. Rivière, 1928.
Roover R. de, *La pensée économique des scolastiques*, Vrin, 1971.
Rüther C., Das Prinzip der Subsidiarität in der Finanzwirtschaft, *Die neue Ordnung*, 3, 1949, p. 90-96.
Schnorr G., Kollectivmacht und Individualrecht im Berufsverbandswesen, *Festschrift für E. Molitor*, 1962, p. 236-238.
Semaines sociales de France, *L'organisation corporatiste*, Angers, 27^e session, Lyon, E. Vitte, 1935.
Semaines sociales du Canada, *L'Etat et les corps intermédiaires*, 39^e session, Montréal, Ed. Bellarmin, 1965.
Simon J., *La liberté civile*, Paris, Hachette, 1867.
— *La liberté politique*, Paris, Hachette, 1867.
Smith A., *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Paris, Gallimard, 1976.
Stadler H., *Subsidiaritätsprinzip und Foederalismus*, Universitätsbuchhandlung, Fribourg, 1951.
Stuart Mill J., *Principes d'économie politique*, Paris, Guillaumin, 1873.
— *La liberté*, Paris, Guillaumin, 1877.
Taine H., *Les origines de la France contemporaine*, Paris, R. Laffont, 1986, 2 vol.
Talmy R., *Aux sources du catholicisme social*, Desclée, 1963.
Taparelli L., *Essai théorique de droit naturel*, Casterman, 1883, 2 vol.
— *Essai sur les principes de l'économie politique*, Lethielleux, 1943.
— *Examen critique des gouvernements représentatifs dans la société moderne*, Lethielleux, 1905, 2 vol.
— *De l'origine du pouvoir*, Lethielleux, 1896.
Thomas d'Aquin, *De Regno*, Paris, Egloff, 1946.
— *Somme théologique*, Paris, Le Cerf, 1984, 4 vol.
— *Contra Gentiles*, Lethielleux, 1950, 4 vol.

Thieme K., Foederalismus und Subsidiaritätsprinzip, *Politeia* I, fasc. 1, 1948-1949, p. 11-18.
Tocqueville A. de, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, M. Levy, 1856.
— *De la démocratie en Amérique*, Paris, UGE, 1963.
Utz A., *Entre le néo-libéralisme et le néo-marxisme, recherche philosophique d'une troisième voie*, Paris, Beauchesne, 1975.
— Formen und Grenzen des Subsidiaritätsprinzip, Heidelberg, *Sammlung Politeia*, IX, 1956.
— Der Mythos des Subsidiaritätsprinzip, *Die neue Ordnung*, 10, 1956, p. 11-21.
— Fédéralisme et droit naturel, *Politeia* I, fasc. 2, 1948-1949, p. 82-87.
— Staat und Jugendpflege, *Die neue Ordnung*, 1956, p. 205-212.
— *La doctrine sociale de l'Eglise à travers les siècles*, Beauchesne, 1970, 4 vol.
— Die Geistesgeschichtlichen Grundlagen des Subsidiaritätsprinzip, *Sammlung Politeia*, Heidelberg, K. Verlag, 1953, p. 7-17.
— Die Subsidiarität als Aufbauprinzip der drei Ordnungen : Wirtschaft, Gesellschaft und Staat, *Sammlung Politeia*, Heidelberg, K. Verlag, 1953, p. 101-117.
— *Ethique sociale*, 2 vol., Ed. Universitaires de Fribourg (Suisse), 1960-1967.
Van der Ven J., Trois aspects du principe de subsidiarité, *Politeia*, III, fasc. 1-2, 1951, p. 43-47.
— Organisation, Ordnung und Gerechtigkeit, *Sammlung Politeia*, Heidelberg, K. Verlag, 1953, p. 45-65.
Veyne P., *Le pain et le cirque*, Le Seuil, 1976.
Viley M., *Questions de saint Thomas sur le droit et la politique*, Paris, PUF, 1987.
Voyame J., Le principe de subsidiarité dans la répartition des tâches entre Confédération et cantons, Staastorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, *Festschrift Kurt Eichenberger*, 1982 p. 121-129.
Walras L., *Etudes d'économie sociale*, Paris, Pichon, 1936.
Weil E., *Hegel et l'Etat*, Vrin, 1985.

TABLE

INTRODUCTION, 5

CHAPITRE I – La notion d'insuffisance en politique, 15
— II – L'envers de la raison d'Etat, 29
— III – Apologie de l'acte libre, 35
— IV – Une multiplicité de contrats, 47
— V – Les débuts de l'Etat subsidiaire, 61
— VI – L'Etat suppléant, 83
— VII – Subsidiarité, progrès et fin de l'histoire, 99
— VIII – Naissance du devoir d'ingérence, 119
— IX – Le corporatisme ou la déviance du principe de subsidiarité, 151
— X – L'idée de bien commun dans la société individualiste, 169
— XI – Problèmes contemporains de l'Etat subsidiaire, 191
— XII – Les champs d'application, 209

CONCLUSION, 223

BIBLIOGRAPHIE, 229

Imprimé en France
Imprimerie des Presses Universitaires de France
73, avenue Ronsard, 41100 Vendôme
Janvier 1992 — N° 37 387

DU MÊME AUTEUR

Le pouvoir occidental, PUF, 1985.
La politique dénaturée, PUF, 1987.
Les idées politiques au XX^e siècle, PUF, 1991.